



جدلية القوة والقانون فى العلاقات الدولية المعاصرة



أ.د. سمعان بطرس فرج الله





جدلية القوة والقانون
فى العلاقات الدولية المعاصرة





كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ـ جامعة القاهرة ـ الجيزة ـ مصر
تليفون وفاكس ٣٥٧٠٣٧٦٩ ـ ٣٧٧٦٨٢٤٨

الطبعـــة الأولى
١٤٢٩ هـ ـ فبراير ٢٠٠٨ م





٩ شارع السعادة . أبراج عثمان . روكسي . القاهرة
تليفون وفاكس: ٢٤٥٠١٢٢٩ - ٢٤٥٠١٢٢٨ ـ ٢٢٥٦٥٩٣٩
المكتبة: ٢ شارع البورصة الجديدة ـ قصر النيل ـ القاهرة
تليفون: ٢٣٩٢٨٠٧١ ـ ٢٣٩١٢٠٧٢
Email: < shoroukintl @ hotmail. com >
< shoroukintl @ yahoo.com >





جدلية القوة والقانون في العلاقات الدولية المعاصرة

أ.د. سمعان بطرس فرج الله

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة

تصوير

أحمد ياسين



البرنامج الوطنى لدار الكتب المصرية
الفهرسة أثناء النشر
(بطاقة فهرسة)
إعداد الهيئة العامة لدار الكتب والوثائق القومية (إدارة الشئون الفنية)

فرج الله، سمعان بطرس.

جدلية القوة والقانون فى العلاقات الدولية المعاصرة/ سمعان بطرس فرج الله . ـ

ط ١ـ القاهرة : مكتبة الشروق الدولية، ٢٠٠٨ .

٥٢٠ ص؛ ١٧ × ٢٤سم

تدمك 5 - 16 - 6278 -977 - 978

١ - العلاقات الخارجية

أ. العنوان. ٣٢٧

رقم الإيداع ٥٠٩٩ /٢٠٠٨م

الترقيم الدولى I.S.B.N. - 978- 977- 6278 - 16 - 5

تصميم الغلاف: نوران زين العابدين

محتويات الدراسة

الموضوع	الصفحة

الموضـوع **الصفحة**

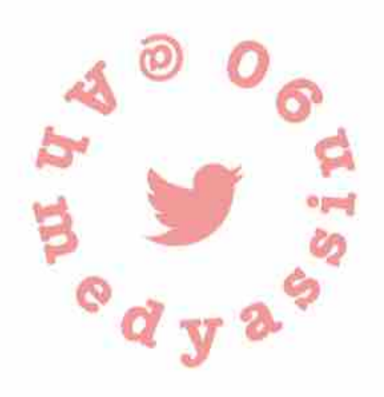
الموضـوع **الصفحة**

الموضوع **الصفحة**

إهـــداء

إلى زوجتى وشريكة حياتى طوال أربعين عامًا

من الود والاحترام المتبادل والتعاون


@Ahmedyassin90

مقدمة

أهمية موضوع الدراسة فى النظرية وفى التطبيق

إن موضوع الحدود القانونية لاستخدامات القوة فى العلاقات الدولية هو من أهم موضوعات القانون الدولى المعاصر، ليس فقط لأنه يتعلق بسلامة وأمن الدول على انفراد، أو بأمن المجتمع الدولى ككل، ولكن أيضًا لأنه يثير قضية منهجية تتعلق باستقلال علم القانون عن علم السياسة، أو الترابط والتداخل بينهما. كما يثير قضية منهجية أخرى تتعلق بالأساس الإلزامى للقانون الدولى العام، والتى انقسم الرأى بشأنها إلى عدة مدارس فقهية. ولا يتسع المقام لمناقشة هاتين القضيتين تفصيلا، وإن تعرضنا لبعض جوانبهما من خلال بحث وتطور مبدأ استخدام القوة فى العلاقات الدولية. ومن المعلوم أن القانون الدولى المعاصر يتضمن قاعدة أساسية ذات طبيعة آمرة(/ Jus Cogens Peremptory Norm)[1] تحظر استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، فى العلاقات الدولية. وقد تم إقرار هذه القاعدة بشكل مباشر وصريح فى المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة الصادر فى ١٩٤٥، وفى مواثيق دولية أخرى كثيرة لاحقة، وبمقتضى قرارات صادرة من منظمات دولية عالمية وإقليمية. ومن المسلم به أن هذه القاعدة قد اكتسبت صفة القاعدة العرفية العامة التى تلزم جميع الدول (erga .omnes).

ومع ذلك، فإنه من الملاحظ أن استخدام القوة فى العلاقات الدولية مازال يشكل ظاهرة مستمرة فى تاريخ العلاقات البشرية حتى يومنا هذا. وأبلغ دليل على ذلك أن أحد علماء العلاقات السياسية الدولية المعاصرين قد رصد نشوب (٥٨) حربًا - أو تدخلات عسكرية خطيرة - فى الفترة الممتدة من عام ١٩٤٥ وحتى عام ١٩٨٩، وذلك دون حساب الاشتباكات العسكرية الأقل شأنًا.[2] ومع نهاية «الحرب الباردة» بين المعسكرين الأمريكى

والسوفيتى، ابتداء من سقوط حائط برلين فى ١٩٨٩، زاد الاهتمام بدور القانون الدولى فى تسوية الصراعات الدولية. وتوقع كثيرون أن سلوك الدول سوف يصبح أكثر التزامًا «بالشرعية الدولية». وقد برز هذا التوقع فى ندوة أمريكية - سوفيتية عقدت فى واشنطن (٤-٦ أكتوبر ١٩٩٠) نظمتها الجمعية الأمريكية للقانون الدولى بدعم مالى من مؤسسة فورد[٣].

ومع ذلك، فإنه من الملاحظ أن نهاية «الحرب الباردة» لم تضع نهاية لاستخدامات القوة فى الشئون الدولية، بل ارتفع عدد الصراعات المسلحة بين الدول خلال التسعينيات من القرن العشرين وبداية القرن الحادى والعشرين بنشوب صراعات دولية جديدة إلى جانب استمرار العديد من الصراعات السابقة. وفى عام (١٩٩٥) وحده، تم رصد (٥٠) صراعًا مسلحًا اشتركت بها أربعون دولة. وما هو أهم من ذلك، أن مفهوم الأمن الدولى بعد انتهاء حقبة «الحرب الباردة» قد تغير عن المفهوم الذى كان سائدًا خلال تلك الحقبة، وأصبح المناخ الأمنى الجديد أكثر غموضًا وأكثر خطورة عن المناخ الأمنى السابق الأمر الذى انعكس على مفهوم «الحرب» ومفهوم «الأمن الجماعى». فإذا استثنينا الغزو العراقى للكويت (١٩٩٠)، والحرب ضد أفغانستان (٢٠٠١)، والحرب ضد العراق (٢٠٠٣) وحرب إسرائيل ضد لبنان (٢٠٠٦)، واستمرار النزاع المسلح بين الهند وپاكستان بخصوص إقليم كشمير، فإن معظم الصراعات المسلحة الجديدة أخذت شكل الصراعات الداخلية بين مؤسسة الدولة وجماعات مسلحة منشقة عليها، أو أخذت صورة الصراع المسلح بين جماعات مسلحة خاصة ودول أجنبية تحاول فرض هيمنتها على شئون البشر. وقد أخذت هذه النوعيات الجديدة من الصراعات المسلحة أبعادًا أيديولوچية وسياسية ودينية أدت إلى تفاقم ظاهرة تدخل الدول فى إدارتها بالقوة المسلحة إذا لزم الأمر وذلك بحجة الاعتبارات الإنسانية أو النصرة الديمقراطية تارة، أو بحجة مكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى تارة أخرى. وخلال عشر سنوات فقط، من (١٩٨٥) إلى(١٩٩٥)، ارتفع عدد القوات الدولية التى تدخلت فى تلك الصراعات باسم الأمم المتحدة من عشرة آلاف جندى، إلى (٧٥) ألف جندى. ومعنى هذا أن لغة القوة المسلحة قد طغت على لغة القانون الذى يفرض على الدول التزامًا صارمًا بتسوية جميع المنازعات والمواقف الصراعية بالطرق السلمية.

هذه المفارقة بين «القاعدة» (norm) والواقع (fact) تثير جدلا متواصلا حول فاعلية النظام القانونى الدولى فى إقرار السلم والأمن فى مجتمع دولى يتكون أساسًا من وحدات

إقليمية مستقلة تعتمد أساسًا فى علاقاتها المتبادلة على استخدام جميع وسائل القهر، ومنها القوة العسكرية. ولا يتسع المقام للدخول فى هذا الجدل الذى يتسم بصفة عامة بالتنظير المطلق (conceptualisme creux) بين دعاة «المثالية» ودعاة «الواقعية» المفرطة، وهو تنظير يتجاهل حقيقة الحياة المجتمعية فى تطورها، والتى تخضع للتنظيم القانونى من جانب، وعلاقات القوة من الجانب الآخر[٤]. ويكفى أن نؤكد فى هذا المقام أن فكرة «القانون» وظاهرة «القوة» لا تتعارضان بشكل مطلق، بمعنى أن إحداهما تنفى وجود الأخرى بل هما متلازمتان ومتداخلتان دائمًا لا تنفصل إحداهما عن الأخرى. فالقانون ليس مجرد علم قاعدى أو معيارى (normative) يتكون من مجموعة مترابطة من القواعد المجردة، ولكنه أداة لتنظيم مجتمع بشرى فى تطوره، ومن ثم فهو نظام هادف بمعنى أنه يعكس أوضاعًا سياسية حاضرة أو توجهات مستقبلة. ولذلك فإن القواعد القانونية لا تنفى وجود ظاهرة القوة، ولكنها تسعى إلى تنظيمها. وهذه حقيقة مجمع عليها فى كلٍّ من علم القانون وعلم الاجتماع السياسى. وقد تم التعبير عنها بشعار مستمد من تراث فلسفة القانون عند الرومان يقول: «حيث يوجد مجتمع يوجد نظام ويوجد قانون»(ubi societas, ibi ordo, ibi jus). فلا وجود لمجتمع بشرى دون وجود قواعد تنظم العلاقات بين مكوناته، وهى علاقات تتكيف تبعًا لعناصر كثيرة من بينها عنصر توازن القوة بين أطراف ذلك المجتمع. وهكذا ترتبط طبيعة النظام القانونى، أى محتوى قواعده، بنوعية المجتمع الذى ينظمه. وهكذا يختلف النظام القانونى الدولى عن النظم القانونية الوطنية بالنظر إلى اختلاف المجتمعات التى تنظمها. فالصفة الغالبة فى أى مجتمع وطنى هى اندماج أفراده (integration)، ومن ثم تتميز السلطة فيه بخاصية المركزية، حيث تنفرد باحتكار الاستخدام المشروع للقوة وبالمقدرة الفعلية على استخدامها. بينما يتكون المجتمع الدولى[٥] من وحدات مستقلة تتمتع بالسيادة، فهى تعيش جنبًا إلى جنب (Juxtaposition)، ولا تخضع لسلطة قانونية أعلى منها، ولذلك فهى تتمسك بحق استخدام جميع وسائل القهر - ومن بينها استخدام القوة العسكرية - للمحافظة على كيانها، أو الحصول على حقوقها، أو لتحقيق مصالحها الذاتية. ويترتب على هذه التفرقة بين المجتمع الوطنى والمجتمع الدولى نتيجة فى غاية الأهمية تتعلق بمشروعية استخدام القوة[٦]. فالاستخدام المشروع للقوة فى المجتمع الوطنى تنفرد به السلطة العليا أى الحكومة بالمفهوم الواسع - ولا يحق للأفراد استخدام القوة بعيدًا عن سلطة الدولة. أما أطراف المجتمع الدولى - أى الدول - فهى تتمتع بحق استخدام القوة

كأصل عام، وإن خضع استخدام ذلك الحق لبعض الضوابط التنظيمية التى تختلف من عصر إلى آخر تبعًا لتطور واقع حياة المجتمع الدولى، كما سنرى خلال هذه الدراسة.

إن هذه الجدلية المستمرة - أى ديناميكية علاقات الترابط بين ظاهرة «القوة» وفكرة «القانون» ـ تظهر بوضوح من دراسة وظائف القانون فى المجتمع[٧].

إن الوظيفة الأولى لكل نظام قانونى هى العمل على استقرار العلاقات الإنسانية القائمة فى إطار مجتمع معين. فهو يعكس أنماطًا معينة من العلاقات بين أطراف ذلك المجتمع، يدخل فى تكوينها بالضرورة عنصر «القوة» (force) أو «القدرة» (might). بعبارة أخرى، فإن وظيفة القانون هى حماية توازن المصالح المتعارضة بين أعضاء المجتمع، وهو توازن مبنى ـ أساسًا ـ على توازنات القوى فيما بينهم. وهذا يصدق على القانون الوطنى وعلى القانون الدولى على السواء. فالقانون الوطنى يعكس توازنات المصالح بين أفراد وطوائف الشعب بالقياس إلى نمط نظامه الاقتصادى، والاجتماعى: فالتوازنات فى ظل النظام «الليبرالى» تختلف عن التوازنات فى ظل النظم «الاشتراكية» أو «المختلطة»[٨]. كذلك فإن القانون الدولى يعكس توازنات المصالح بين أطراف المجتمع الدولى ـ أى الدول ـ التى تختلف اختلافًا بينًا فيما بينها من حيث تمتعها بعناصر القوة أو القدرة. والفارق بين الوضعين هو أن السلطة العامة فى الدولة تمثل مصالح الطائفة أو الطوائف الأقوى فى المجتمع وتعمل من خلال اختصاصاتها التشريعية والقضائية والتنفيذية على المحافظة على هذه المصالح. أما فى المجتمع الدولى فلا توجد سلطة عامة عليا فوق سلطان الدول. ولذلك فإن كل دولة على حدة تحدد ما يسمى « بمصالحها القومية الحيوية» (vital national interests)، وتعمل على تحقيقها باستخدام جميع الوسائل بما فيها وسائل العنف والقهر إذا لزم الأمر، تبعًا لمركزها فى نظام توازن القوى الدولى القائم. فعنصر القوة الفعلية لأطراف المجتمع الدولى أكثر وضوحًا فى صياغة ونفاذ القواعد الدولية عنه فى صياغة ونفاذ القواعد الوطنية؛ حيث تحتكر السلطة العامة ذلك العنصر. والمتتبع لنشأة وتطور النظام القانونى الدولى منذ مطلع العصور الحديثة، من القرن السادس عشر وحتى اليوم، لابد وأن يلاحظ مدى ارتباط ذلك النظام بظاهرة القوة والوضع المتميز الذى تتمتع به الدول الكبرى فى إطار النظام، على خلاف ما يقضى به مبدأ «المساواة فى السيادة» بين الدول فى صيغته المجردة. أكثر من ذلك، فإن الوضع المتميز الذى تتمتع به الدول الكبرى قد أخذ أشكالا مؤسسية مع توطد ظاهرة التنظيم الدولى منذ قيام «المؤتمر الأوروبى» فى أوائل القرن التاسع عشر وإلى اليوم: العضوية الدائمة فى الفروع محددة العضوية

للمنظمات الدولية، حق الاعتراض (الفيتو) فى عملية إصدار قرارات مجلس الأمن، التصويت الموزون فى بعض المنظمات الاقتصادية والمالية الدولية... إلخ.

من ناحية أخرى، فإن الوظيفة الثانية للقانون هى مواكبة تطور العلاقات بين الدول، وهى مواكبة ضرورية إذا أراد القانون أن يحتفظ بفعاليته كأداة تنظيمية فالقانون يجب أن يعكس التغيرات التى تحدث فى المجتمع، ويستجيب للمستجدات التى تطرأ على حياة المجتمعات التى يحكمها، وهى مستجدات لا تتوقف عن التغير فى الزمان وفى المكان، وبخاصة فى ظل سرعة وقع الحياة المجتمعية بسبب التقدم العلمى وتطبيقاته التكنولوجية فى مجالات الإنتاج، والاتصال، والمواصلات، والتسلح ... إلخ. وينطبق ذلك بصفة خاصة على تطور المجتمع الدولى الذى تتمتع أطرافه - كما ذكرنا - بالسيادة الإقليمية. وفى هذا المعنى، قال الفقيه الألمانى الشهير (Rudolf von Ihering): «إن فكرة القانون هى مستقبل دائم»[٩]. فإذا تغيرت التوازنات بين مصالح أطراف المجتمع، وهو تغير مرتبط بتغير توازنات القوى - كما ذكرنا - فلابد من تغير أداة تنظيم تلك التوازنات، أى تطور القانون. ويأخذ هذا التطور عادة شكل تغير السلوك الفعلى لأعضاء المجتمع خلافًا للقواعد القانونية القائمة. ويبدأ التغير فى السلوك عادة عن طريق التفسير الواسع للقواعد النافذة، وبتواتر السلوك الجديد تنشأ قواعد عرفية جديدة تنسخ القواعد السابقة عليها والمتعارضة معها. وأحيانًا تبرم الدول معاهدة جديدة، تعدل أو تلغى كلية معاهدات أو قواعد عرفية سابقة. هذه الملاحظة العامة تفسر عددًا من الضوابط التى استخدمها القانون الدولى المعاصر بالتدريج لمشروعية استخدام القوة، كما سنرى من خلال هذه الدراسة.

والوظيفة الثالثة للقانون هى أنه يستخدم كأداة لتوجيه المجتمع وتحويله إلى مجتمع أفضل اقتصاديًا واجتماعيًا تسود فيه قيم الحرية والعدالة. ولكن عند دراسة هذه الوظيفة التوجيهية للقانون، يتجاوز الباحث نطاق «النظام القانونى الوضعى» (lex lata)، ويتجاوز دراسة قدرة النظام القانونى على رصد تطور حياة المجتمع. فالباحث هنا يقوم بدراسة أكثر رحابة يكون هدفها هو وضع الأسس التى يجب أن تحكم مجتمع المستقبل (de lege Ferenda)، أى فلسفة التشريع. ولعل أبرز الأمثلة لذلك فى الإطار الدولى تلك الطفرة التشريعية الكبرى، التى شهدتها العقود الثلاثة الماضية، والتى هدفت إلى تغيير نمط العلاقات بين الدول فى مجالات الاقتصاد والاجتماع والبيئة، أو فى مجال استغلال موارد قاع البحار، أو استخدام الفضاء الخارجى، أو فى مجال مكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى والجريمة المنظمة ... إلخ.

إن ارتباط القواعد القانونية بعنصر القوة - كما أسلفنا - لا يعنى أن وظيفة القانون تقتصر على إضفاء الشرعية على سياسة القوة، وأن «القوة هى الحق» (might is right) كما ادعت النظرية الواقعية فى تفسير العلاقات بين الدول على أساس استخدام «القوة الفجة» (naked power)، وهى نظرية ترجع فى أصولها التاريخية الحديثة إلى فكر مكيافيللى وهوبز وسبينوزا وهيجل ونيتشه، وما زال يتبناها كثيرون من علماء السياسة الدولية المعاصرين من أمثال مورجانتا ووكينان وكيسنجر وهوفمان وغيرهم[١٠]، ويقابلها فى الفقه القانونى الدولى «النظرية الإرادية» (volontarisme) التى تسند الأساس الإلزامى للقانون الدولى إلى إرادة الدول دون سواها من الأسس، بمعنى أن الدولة حرة فى اتباع السلوك الذى يحقق مصلحتها الذاتية دون أية قيود إلا تلك التى ارتضتها بإرادتها. معنى ذلك أن القانون هو تعبير عن إرادة الأقوى فى العلاقة الدولية، فقوته الإلزامية وفعاليته مستمدة من واقع القوة.

هذه النظرية التى تدعى الواقعية تتجاهل فى الحقيقة واقع حياة المجتمع، الذى يؤكد أن القانون هو أداة لتنظيم استخدام القوة، وليس مجرد أداة فى خدمة القوة. فالقانون يفرض قيودًا على إرادة الدول، أى على سيادتها، التى لا يمكن أن تكون مطلقة دون ضوابط. ومنطق ذلك أنه إذا كان لعنصر القوة دور فى صياغة القواعد الدولية بمعنى أنها تعبر عن خيارات سياسية، فإن ذلك لا يعنى أن كل دولة كبرى، على انفراد، تملك القدرة الكاملة على تشكيل القواعد القانونية بما يخدم مصالحها القومية الذاتية. فإن اختلاف مصالح الدول الكبرى، وتوازن القوى فيما بينها، يؤدى إلى أن القواعد الدولية لا تعبر عن إرادة كل منها على انفراد، وإنما تعبر عن التوفيق بين مصالحها جميعًا. وبالتالى يمكن القول بأن القاعدة القانونية تمثل قيدًا على إرادة كل دولة كبرى منفردة، الأمر الذى يقيد، ولو جزئيًا مفهوم السيادة المطلقة للدول. وهكذا فإن القواعد التى تحكم العلاقات بين مجموعة الدول الكبرى هى قواعد «تنسيق» (coordination)، وليست قواعد «إخضاع» (subjugation)[١١]، هذا بالإضافة إلى قواعد «التضامن» (solidarity) التى تعبر عن المصالح المشتركة لجميع الدول.

ومن ناحية أخرى، حيث إن مفهوم الدولة الكبرى هو مفهوم متغير باستمرار بتغير عناصره، ونتيجة لانقسام الدول الكبرى كما ذكرنا، فإن الدول الصغرى تسهم أيضًا، ولو بقدر محدود، فى صياغة القواعد الدولية، خصوصًا وأن نمو المنظمات الدولية قد أتاح لها إطارًا مؤسسيًا ملائمًا للتعبير عن إرادتها المشتركة.

وهكذا يمكن القول بأن قواعد القانون الدولى العامة لا تعبر فقط عن إرادة دول كبرى تفرض قسراً، إذا لزم الأمر، على دول صغرى، وإنما هى ناتج حوار متصل بين الدول الكبرى ذاتها من جانب، وبينها وبين الدول الصغرى من الجانب الآخر. وهذا هو ما نعنيه بالجدلية المستمرة بين «القاعدة القانونية» و«الواقع الاجتماعى» الذى يدخل ضمن مكوناته الهامة بالضرورة عنصر القوة. فلا توجد - إذن - خطوط فاصلة دقيقة بين القانون والسياسة. ولابد أن تنعكس هذه العلاقة التفاعلية على مضمون القواعد التى تهدف إلى تنظيم استخدام القوة فى العلاقات الدولية. وهذا التنظيم قد فرضه واقع المجتمع الدولى فى تطوره، وليس وليد فكر بعض الفلاسفة ودعاة السلام فى العالم. فواقع الحياة الدولية يدل دلالة قاطعة على أن الدول تعمل جاهدة على تحقيق أهدافها القومية بكافة الوسائل السلمية، أو بالوسائل الإكراهية العنيفة إذا لزم الأمر، ومن أبرزها الحرب. والخيار بين هاتين النوعيتين من الوسائل هو فى الأساس خيار سياسى تحكمه عدة اعتبارات، اقتصادية واجتماعية وإستراتيجية ونفسية، مؤداها تطويع القاعدة القانونية لهذا الخيار السياسى. ويساعد على عملية التطويع هذه أن معظم القواعد القانونية الدولية لا تتضمن قواعد محددة (rules) بمعنى أنها ترتب آثاراً قانونية محددة على حدث معين بحيث يتعرض من يخالفها لتوقيع الجزاء عليه، ولكن هذه القواعد تصاغ عادة فى شكل مبادئ عامة (principles)، أو تضع معايير عامة للسلوك (standards) تتسع بحكم عموم صياغتها، لتطبيقات مختلفة تبعاً لمقتضى الحال. والسبب فى ذلك أن الدول، كبيرها وصغيرها - وهى وحدات سياسية مستقلة - لا ترغب فى التقيد بقواعد قانونية جامدة قد تكون عقبة أمام تحقيق مصالحها القومية المتغيرة. فحيث إن العلاقات الدولية تتسم بالمرونة لأنها تعكس واقعاً متغيراً لمراكز الدول، فإن القواعد القانونية التى تحكم هذه العلاقات يجب أن تتصف بقدر كبير من المرونة، يأخذ فى الاعتبار التكيف مع واقع المجتمع المتغير، دون أن تتهم الدول بانتهاك القواعد الدولية.

من ناحية أخرى، فإن واقع الحياة الدولية يؤكد أيضاً أن تخلى الدول عن سياسة القوة فى علاقاتها بعضها مع البعض الآخر سوف يجنب شعوبها - والإنسانية جمعاء - ويلات الحروب المدمرة لعناصر الحياة خاصة فى ظل التطور التكنولوجى الكبير فى صناعة أسلحة الدمار الشامل. ولذلك فإن الدول لا تلجأ إلى استخدام القوة العسكرية إلا كتدبير أخير (ultima ratio)، أى بعد ثبوت عدم جدوى الوسائل السلمية فى تسوية الصراعات الدولية تسوية مقبولة من جميع أطرافها. وقد درجت الدول على اتباع هذا السلوك منذ عهد

بعيد. وبمرور الزمن، تحول هذا السلوك المتواتر إلى قواعد عرفية عامة تم تدوينها فى عدة وثائق دولية، لعل أبرزها هو ميثاق الأمم المتحدة الذى يؤكد (المادة ٢ فقرة ٣) على أن «يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولى عرضة للخطر». وقد خصص الميثاق الفصل السادس منه بالكامل لموضوع التسوية السلمية للمنازعات الدولية. فكأن التسوية السلمية هى إجراء وقائى (preventive)لتفادى تصاعد المنازعات بين الدول إلى صراعات مسلحة. فمنهج التسوية السلمية يقوم على افتراض أن الحرب ـ ووسائل القهر العسكرى الأخرى التى لا تصل إلى درجة الحرب فى منهومها القانونى ـ (short of war) هى أداة مشروعة لتسوية المنازعات الدولية. فإذا توصل المجتمع الدولى إلى وسائل فعالة للتسوية السلمية، فإن الحرب وغيرها من وسائل العنف العسكرى سوف تفقد مبرر نشوبها. هذا الافتراض ينطوى على قدر كبير من الحقيقة، ولكن ليس كل الحقيقة. فإن التسوية السلمية ليست بديلا للحرب فى جميع الأحوال. فإذا تعارضت مصالح الدول الحيوية تعارضًا مطلقًا absolute) (conflict، وتمسكت كل دولة بتحقيق جميع مصالحها دون انتقاص، فإن التسوية السلمية الحقيقية، التى تفترض التوفيق بين المصالح، تصبح مستحيلة، ومن ثم يكون استخدام القوة العسكرية، أو التهديد باستخدامها، هو الوسيلة الوحيدة لإرغام الخصم على قبول جميع مطالب الطرف الأول، أى الاستسلام(١٢). ولعل أبرز مثال لذلك القضية الفنسطينية التى استعصمت على التسوية السلمية الشاملة حتى السبعينيات على الأقل.

من ناحية أخرى، فإن التزام الدول بالتسوية السلمية للمنازعات فيما بينها هو من قبيل القيود الإجرائية على مشروعية استخدام القوة، وليس قيدًا موضوعيًا يتعلق بمشروعية أسباب وأهداف الحروب فى حد ذاتها. ومنطق ذلك أن التزام الدول بالتسوية السلمية للمنازعات هو من قبيل الالتزام ببذل عناية (comportement de obligation)، وليس التزامًا بتحقيق غاية (obligation de resultat). معنى ذلك أنه إذا فشلت محاولات التسوية السلمية للمنازعات، فإن استخدام القوة العسكرية يصبح مشروعًا، أيًا كان سبب استخدام القوة، وأيًا كانت أهدافه. ولنا عودة إلى هذا الموضوع فى سياق الدراسة. الأهم من ذلك الآن هو معرفة ما إذا كان القانون الدولى المعاصر يفرض قيودًا موضوعية تتعلق بمشروعية استخدام القوة العسكرية فى العلاقات الدولية. للإجابة عن هذا السؤال، الذى يشكل جوهر المشكلة البحثية للدراسة، يتعين استعراض وتحليل الخطوط العريضة لتطور مبدأ منع استخدام القوة بدءًا بالقيد الذى وضعه علماء اللاهوت ورجال القانون الكنسى

فى القرون الوسطى باشتراط أن تكون الحرب «عادلة» (justum bellum)، ثم سقوط ذلك القيد الموضوعى مع ظهور وتطور ظاهرة الدولة الإقليمية - ذات السيادة المطلقة، ثم العودة مرة أخرى إلى فرض قيود موضوعية على حرية الدول فى استخدام القوة العسكرية فى ظل عهد عصبة الأمم فى (١٩١٩م) وفى عدة مواثيق دولية لاحقة أهمها ميثاق باريس، أو ميثاق بريان - كيلوج، لعام (١٩٢٨م)، ووصولا إلى ميثاق الأمم المتحدة فى (١٩٤٥م) ومواثيق دولية عديدة أخرى لاحقة. والهدف من هذا الاستعراض والتحليل هو التعرف على وضع القانون الدولى النافذ حاليًا فيما يتعلق بمبدأ عدم مشروعية استخدام القوة والاستثناءات الواردة على ذلك المبدأ، والتعرف على ما اعترضه من عقبات ومشاكل فى التطبيق، وذلك من خلال دراسة بعض القضايا الدولية المعاصرة بغية استكشاف التوجهات المستقبلية للقواعد الدولية فى هذا الشأن.

* * *

هوامش المقدمة

(١) القواعد الآمرة هى تلك القواعد التى تتعلق «بالنظام العام» (international public order)، وهى ملزمة لجميع المخاطبين بالقواعد الدولية (erga omnes) فلا يجوز الاتفاق على ما يخالفها. ومن أمثلة تلك القواعد: جريمة القرصنة، وجريمة إبادة الجنس، والعدوان، والقواعد التى تتعلق بالحقوق الأساسية للإنسان، . . . إلخ. راجع فى ذلك:

I.C.J., Barcelona Traction, Recueil, 1970, p. 32; GOMEZ(R.A.), "Le ius cogens international", in R.C.A.D.I., 1981 (III), pp.9 - 218; ALEXIDZE (L.), " The legal nature of Jus Cogens in Contemporary International Law", Ibid. Pp. 220- 315; MAREK (K.), "Contribution a' l' etude du ius cogens en Droit international", in Recueil D' Etudes de Droit international en hommage a Paul Guggenheim, Geneve, 1968, pp. 426 - 459; VIRALLY (M.), "Reflexions sur le Jus cogens", in A.F.D.I., 1966, pp. 5 -29

(2) HOLSTI (K.J.), Peace and War : Armed conflicts and international order,1648 - 1989, 1991, pp. 274 - 278.

(٣) نشرت أعمال هذه الندوة فى:

DAMROSCH (L.F.) & SCHEFFER (D.J.), eds. ,Law and Force in the New International order, Westview Press, Boulder, 1991.

(4) KAPLAN (M.A.) & KATZENBACH (N.deB.), the Political Foundations of International Law, New York, 1961; COPLIN (W.D.), The Functions of International Law, Chicago, 1966; DEUTSCH (Karl) & HOFFMANN (S.), eds., The Relevance of International Law, NewYork, 1971; LEVI (W.), Law and Politics in the International Society, Beverly Hills, 1976; MOSLER (H.), The International Society as a Legal Comnunity, Sijthoff & Noordhoff, 1980; MERRILS (J.G.), Anatomy of International Law: A Study of the Role of International Law in the Contemporaiy World, 2ND ed. London, 1981; FALK (R.), The End of World Order:Essays on Normative International Relations. New York, 1983; MacDONALD. (R.ST.J.) & JOHNSTON (D.M.), the Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy, Doctrine and Theory, The Hague, 1983;NARDIN (T.), Law, Morality and the Relations of States, Princeton University Press, 1983; FALK (R.), KRATOCHWIL (F.) & MENDLOVITZ (Saul H.). International Law: A Contemporasy Perspective. Westview Press, Boulder, 1985.

إن الجدل حول العلاقة بين «القوة» و«القانون» يثير قضية فقهية كبرى تتعلق بالأساس الإلزامى للقانون الدولى العام، والتى انقسم الرأى فيها إلى عدة مدارس فقهية لا يتسع المقام لمناقشتها تفصيلا، وإن تعرضنا لبعض جوانبها من خلال بحث تطور قاعدة منع استخدام القوة فى العلاقات الدولية.

(٥) من الناحية المنهجية الصرف، قد تكون عبارة «المجتمع الدولى» (international community) غير دقيقة لأن كلمة "مجتمع" تفيد وجود شبكة متسعة ومنتظمة فى الروابط الاجتماعية بين أطراف المجتمع، وتقوم - إلى جانب الترابط المادى فيما بينهم - على عنصر معنوى يتمثل فيما يسمى «بالوعى الاجتماعى» (social consciousness). ولا وجود لهذا العنصر فى العلاقات بين الدول. ولذلك يفضل البعض استخدام عبارة «الجماعة الدولية» (international society) التى تعبر عن علاقات نفعية (utilitaires). ولكن جرى العمل على استخدام العبارتين كمترادفين. كما أن البعض يستخدم عبارة «الأسرة الدولية» (family of nations) لإيمانهم بوحدة الجنس البشرى بالرغم من انقسامه سياسيًا إلى أمم مستقلة. راجع فى ذلك:

CORBETT (P.E.), "Social Basis of a Law of Nations", in R.C.A.D.I., vol. 85, 1954, pp. 473 - 474.

(٦) إن مفهوم «القوة» هو من المفاهيم التى تختلف الآراء حوله اختلافًا بينًا. ولا يوجد استقرار فى النصوص القانونية أو فى أحكام القضاء أو فى الفقه الدولى حول استخدام مصطلح «القوة». فكثيرًا ما يستخدم ذلك المصطلح للدلالة على القوة العسكرية، وأحيانًا أخرى للدلالة على «المقدرة» (might)التى تعنى جميع عناصر قوة الدولة، وبالتالى فإن القوة العسكرية تكون مجرد عنصر من عناصر مقدرة الدولة على فرض إرادتها على الدول الأخرى. ولنا عودة إلى هذا المفهوم عند بحث قضية «العدوان».

(7) COPLIN (W.D.) , the Functions of International Law , Chicago 1966; DILLARD (H.C.), "Some Aspects of law and Diplomacy", in R.C.A.D.I., 1957 , pp . 445 - 552; LANDHEER (M.B.), Les theories de la sociologie contemporaine et le droit iternational", in R.C.A.D.I.,1957, pp. 520 - 627.

(٨) إن فقهاء القانون العام الوطنى لا يناقشون عادة وظيفة القانون كأداة لإقرار توازنات مصلحية محددة ويكتفون بتحليل طبيعة السلطة العامة واختصاصاتها الدستورية، وذلك بالرغم من أن تشكيل السلطة العامة وتمتعها بسلطات دستورية محددة يرتبطان ارتباطًا وثيقًا بتوازنات المصالح داخل المجتمع الوطنى. وقد اهتم علماء الاجتماع وعلماء السياسة بهذه القضية اهتمامًا كبيرًا وظهرت تخصصات علمية تعبر عن هذا الاهتمام مثل الاجتماع السياسى، النظرية السياسية، النظم السياسية المقارنة، الأنظمة الحزبية وجماعات الضغط... إلخ.

(٩) "L'idee de droit est un perpętuel avenir"

نقلا عن:

AL - ASSIUTY (Sarwat Anis) " Genese et evolurion des doctrines philosophiques a propo de Ihering et la pensee juridigue moderne" ,in Revue AL- Qanoun wal Iqtisad, Facueté,de Droit, Universite' du Caire, XXXII' Annee, no:3, septembre 1962, p . 270

(١٠) إن مقولة إن القانون هو حكم الأقوى ترجع إلى الفكر الإغريقى، خاصة الفكر الأفلاطونى.
راجع فى ذلك: دينيس لويد، فكرة القانون، تعريب سليم العويص ومراجعة سليم بسيسو، الكويت، عالم المعرفة، ١٩٨١، ص ٤٢.

(١١) إن القواعد الدولية التى تعبر عن إخضاع الدول الصغرى لإرادة الدول الكبرى هى قواعد محدودة؛ لأنها تكون معلقة على شرط توافق إرادات الدول الكبرى حول تنظيم معين، وهو أمر لا يحدث بكثرة.

(١٢) يلاحظ أنه، حتى فى الحالات التى استعصت على التسوية السلمية النهائية، قامت الأمم المتحدة بدور إيجابى فى احتواء المواقف الصراعية لمنع تصاعدها إلى صراعات مسلحة، وبعبارة أخرى، حاولت المنظمة الدولية إخضاع هذه النوعية من الصراعات المطلقة إلى «ديمومة سلمية» باتخاذ تدابير سلمية مؤقتة، مثل إنشاء اللجان الميدانية للتحقيق والرقابة، وتشكيل قوات دولية لحفظ السلم (peace- keeping operations)، إلى حين تغير الأوضاع الداخلية والدولية بما يسمح للأطراف المتنازعة بالعدول عن مواقفهم المتشددة، ومن ثم قبولهم للتسوية السلمية للنزاع.

* * *

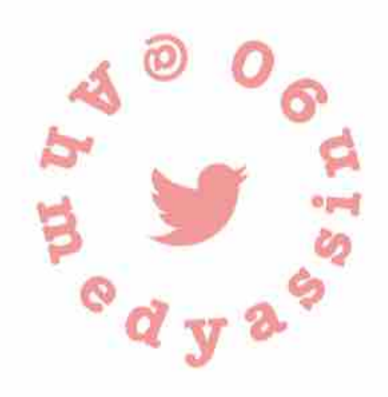
الباب الأول

تطور مبدأ منع استخدام القوة في العلاقات الدولية

الفصل الأول: مبدأ منع استخدام القوة قبل عصبة الأمم

الفصل الثانى: مبدأ منع استخدام القوة فى ظل نظام عصبة الأمم

الفصل الثالث: مبدأ منع استخدام القوة فى ظل نظام الأمم المتحدة


@Ahmedyassin90

الفصـــل الأول

مبدأ منع استخدام القوة قبل عصبة الأمم

لقد مر مبدأ منع استخدام القوة فى العلاقات الدولية بمراحل عديدة متداخلة، أخذًا فى الاعتبار تغير أنماط النظام الدولى بالقياس إلى تطور مكوناته الأساسية، وعلى رأسها التقدم العلمى والتكنولوجى الذى أدى إلى واقع الاعتماد المتبادل بين الدول، من حيث تحقيق مصالحها القومية، كما أدى إلى خطورة استخدام وسائل القهر العسكرية لتحقيق المصالح عند اختلافها وتعارضها.

أولا: عهد الإغريق:[1]

كان الإغريق، شأنهم شأن سائر الشعوب الأخرى ذات المدنيات المتقدمة نسبيًا، يعتبرون أنفسهم جنسًا متميزًا من البشر يتفوق على الأجناس الأخرى المجاورة لهم. وقد ادعى الخطيب الإغريقى المشهور إيزوقراط: «أن الاختلاف بين الإغريقى والبربرى - أى غير الإغريقى - لا يقل عن الاختلاف بين الإنسان والحيوان»[2]. ولذلك نظر الإغريقى إلى الشعوب الأخرى نظرة استعلاء وغطرسة وازدراء، ووصفوها بالهمجية، لا يصلح أفرادها سوى أن يكونوا عبيدًا لهم. وبالتالى اقتصرت العلاقة بين الإغريق وغيرهم على عمليات الغزو والاقتتال الوحشى دون أية ضوابط قانونية أو أخلاقية.

ولكن هل أقر الإغريق قواعد قانونية تحكم علاقات القوة فيما بينهم فى ظل ما يسمى «بدولة المدنية»؟ فمن المعلوم أنه منذ القرن السادس قبل الميلاد وحتى السيطرة المقدونية ابتداء من عام (٣٣٨ قبل الميلاد)، انقسمت الأمة الإغريقية إلى عدة مدن مستقلة تمامًا (poleis ومفردها polis) لا تعترف بسلطة أعلى منها. وقد طبقت هذه المدن فى

علاقاتها المتبادلة قواعد قانونية يمكن أن توصف بأنها قواعد دولية. وقد أكدت هذه القواعد على ضرورة احترام السيادة والسلامة الإقليمية لكل منها. كما أبرمت المدن الإغريقية العديد من المعاهدات فيما بينهما، وأقامت اتحادات دينية (amphictionies) سرعان ما اتخذت طابعًا سياسيًا. كذلك عرفت المدن الإغريقية نوعًا من التمثيل القنصلى ونوعًا من التحكيم لتسوية المنازعات فيما بينها، كان أقرب فى الواقع إلى(proxenoi) التوفيق منه إلى التسوية القضائية[٣].

ومع ذلك لم تعرف المدن الإغريقية قواعد قانونية تحكم الحروب فيما بينها على الرغم من كثرتها. فلم تكن هناك معايير موضوعية لمشروعية الحرب (Jus ad bellum) كتلك التى وضعتها الشريعة الإسلامية، أو تلك التى أقرها علماء اللاهوت وفقهاء القانون فى القرون الوسطى وفى العصور الحديثة باستثناء معيار واحد ألا وهو أن الحرب الشرعية يجب أن يسبقها إعلان رسمى بالحرب. حتى هذا المعيار الشكلى لم يطبق عملا. كذلك لا نجد أثرًا عند الإغريق لقواعد تحكم سير الأعمال الحربية، أو ما يعرف الآن بقواعد «القانون الدولى الإنسانى» (jus belli). فقد اتسمت الحروب بين المدن الإغريقية بالوحشية المتناهية دون أية حرمة للمدنيين وممتلكاتهم أو معاملة أسرى الحرب معاملة إنسانية. بعبارة موجزة، لقد ظلت الحرب فى عهد الإغريق خارج نطاق التنظيم القانونى، سواء من حيث مشروعيتها أو من حيث وسائلها.

ثانيًا: عهد الرومان:[٤]

كانت علاقات روما الخارجية من اختصاص مجلس الشيوخ (senatus) ومجلس آخر ذات صيغة دينية (collegium fetialum) يتكون من كبار رجال الدين (fetiales) ويطبق قواعد خاصة (jus fetiale) مستمدة من المبادئ الدينية المقدسة (jus sacrum). وقد قام هذا المجلس الدينى بدور بارز فى إرساء قواعد الحرب الرومانية. فقد كان من اختصاصه إبداء الرأى فيما إذا كانت دولة أجنبية قد أخلت بالتزاماتها تجاه روما، فإذا ثبت ذلك الإخلال، طالبها المجلس بدفع التعويضات المادية والسياسية والأدبية اللازمة. فإذا لم تذعن الدولة لهذا الطلب، يرفع مجلس رجال الدين الأمر إلى مجلس الشيوخ مع إبداء الرأى بأن هناك سببًا عادلا (justa causa) لإعلان الحرب عليها. فإذا أعلن مجلس الشيوخ الحرب بناءً على هذا السبب، اعتبرت حربًا عادلة وفاضلة(justum et pium)

(bellum) وقد استعار علماء اللاهوت وفقهاء القانون فى القرون الوسطى المفهوم الرومانى «الحرب العادلة» كأساس لمشروعية الحرب مع تطويره، بحيث يتفق وقيم الديانة المسيحية.

إن مفهوم «الحرب العادلة» عند الرومان لم يستند إلى قاعدة دولية ملزمة لجميع أطراف الحرب، ولكنه استند إلى قاعدة وطنية تنظم علاقات روما مع جيرانها. فقد كانت ـ إذن ـ من قبيل التبرير الذاتى للحروب الرومانية. فضلا عن ذلك، فإن معظم حروب روما لم تستند إلى هذا التبرير، فقد كانت ـ أساسًا ـ حروبًا توسعية وتسلطية تهدف إلى السيطرة على حوض البحر المتوسط (mare nostrum) وامتداده القارى من الجزر البريطانية فى الشمال الغربى إلى بلاد فارس فى الجنوب الشرقى، وهو ما يعرف فى التاريخ بمصطلح «السلام الرومانى» (pax romana).

ثالثا: الإسلام والحرب:[٥]

إن الدعوة الإسلامية هى دعوة عالمية لا تعترف بانقسام العالم إلى دول ذات سيادة. فهى تهدف إلى اتحاد جميع الشعوب فى كنف نظام عقائدى و قانونى موحد هو الشريعة الإسلامية؛ وحيث إن الإسلام لم يمتد إلى أرجاء المعمورة كلها، فقد اختلف علماء الفقه الإسلامى فى تفسير طبيعة العلاقة بين «دار الإسلام» ـ التى يكون للمسلمين ولاية عليها وتطبق فيها الأحكام الإسلامية ـ و«دار الحرب» التى تخرج عن ولاية المسلمين.

فقد ذهب رأى إلى أن الأصل فى تلك العلاقة هو «الحرب» حتى تكون موادعة مؤقتة أو عقد ذمة. وقد أسس أصحاب هذا الرأى علاقات الدولة الإسلامية بغيرها من الدول غير الإسلامية على مبدأ أن «الجهاد» هو فرض لا يحل تركه، ما لم يطرأ ما يستوجب موادعة مؤقتة يكون الغرض منها هو الإعداد للحرب حين يكون بالمسلمين ضعف وبمخالفيهم فى الدين قوة.

وذهب رأى آخر إلى أن «الجهاد»، وإن كان يعبر عن علاقة عداء دائم على المستوى السياسى بين «دار الإسلام» و«دار الحرب» فإنه لا يفترض استمرار الاقتتال المسلح بينهما؛ لأنه من الممكن الوصول إلى نشر الإسلام عن غير طريق القتال المسلح وذلك بالإقناع (الدعوة باللسان).

وذهب رأى ثالث، وهو الأرجح، إلى أن الأصل فى العلاقة بين «دار الإسلام» و«دار الحرب» هو السلم، وأن الحرب المشروعة فى الإسلام هى الحرب الدفاعية فقط. فكأن أساس مشروعية الحرب فى الإسلام هو دفع الاعتداء والدفاع عن الذات[٦].

أما بالنسبة للقواعد التى تحكم سير أعمال القتال المسلح، فقد كانت الشريعة الإسلامية سبَّاقة إلى إقرار مبادئ الكرامة الإنسانية والعدالة والرحمة وهى مبادئ لم يقررها القانون الدولى العام، وبالتدريج، تحت مسمى «القانون الدولى الإنسانى» إلا منذ عهد قريب نسبيًا من منتصف القرن التاسع عشر، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية (اتفاقيات چنيف لعام ١٩٤٩).

وتجدر ملاحظة أن القواعد التى أرستها الشريعة الإسلامية فى حكم العلاقات بين «دار الإسلام» و «دار الحرب» ليست قواعد دولية بالمعنى المتعارف عليه: فهى قواعد داخلية تنظم العلاقات الخارجية «لدار الإسلام»، ولا تلتزم بها الدول الأخرى غير الإسلامية.

ومعلوم تاريخيًا أن الدول الأوروپية المسيحية رفضت، حتى منتصف القرن التاسع عشر، قبول الجماعة الإسلامية فى إطار ما أسمته «بالعائلة الدولية». فلم يتم قبول الدولة العثمانية فى المجتمع الأوروپى إلا بمقتضى (معاهدة باريس لعام ١٨٥٦م).

رابعًا: القرون الوسطى ونظرية «الحرب العادلة»:

لقد انهارت الإمبراطورية الرومانية الغربية تحت وطأة غزو القبائل الجرمانية القادمة من الشمال ابتداء من عام (٤١٠) واستيلائها على العاصمة روما فى عام (٤٧٦) فانهارت معها فكرة «السلطة العالمية» (imperium mundi)، وحلت محلها ممالك وإمارات إقطاعية متناحرة فى كل الرقعة الجغرافية التى كانت موحدة من قبل فى كنف الإمبراطورية الرومانية. وبعد انتشار الديانة المسيحية، وخاصة بعد توطد التنظيم الكنسى، وباستثناء الفترة القصيرة لحكم الإمبراطور شرلمان من عام (٨٠٠) إلى عام (٨١٤)[٧] قام التنافس حول حكم الشعوب الأوروپية الغربية بين السلطة الكنسية ـ مجسدة فى شخص بابا روما ـ من جانب، والملوك وأمراء الإقطاع من الجانب الآخر. وقد استمر هذا التنافس فى بيئة مضطربة من القرن الخامس وحتى القرن العاشر، وتم حسمه لصالح سلطة الكنيسة خاصة بعد قيام «الدولة البابوية» فى منتصف القرن السابع نتيجة لتحالف بابا روما مع ملوك وأمراء «الفرنج» (فرنسا) ضد قبائل اللومبارد فى شمال إيطاليا. وقد استمرت الهيمنة البابوية (plenitudo potestatis) قرابة خمسة قرون من القرن الحادى عشر وحتى القرن الخامس عشر، بلغت فيها السلطة البابوية أعلى درجات قوتها المادية بامتلاك الكنيسة لثلث أراضى أوروپا الغربية، إلى جانب هيمنتها على شئونها الروحية[٨]. وقد انعكس هذا

الوضع علـى الفكـر الأوروبى بظهور الفلسفة «السكولائية» أو «المدرسـية» (scolastic Philosophy) أو بعبارة أدق: علم اللاهوت المدرسى[٩]. وما تفرع عنه من مفهوم خاص لطبيعة القانون وتقسيماته ومنها القواعد التى تحكم العلاقات بين الملوك والأمراء ـ أو ما نسميه الآن بالقانون الدولى العام. ودون الدخـول فـى تفاصـيل فنية معقدة، يمكـن القول بأن «القـانون الكنسى» (jus canonicum) أصبح هو مصدر تلك القواعد، ومن ثم أصبحت السلطة الكنسية هى المختصة بالحكم على مشروعية تصرفات السلطة الزمنية، أى تصرفات الملوك والأمراء (وكذلك تصرفات الإمبراطور الرومانى الجرمانى المقدس الذى ادعى أنه وريث الإمبراطورية الرومانية القديمة). ويعد «توما الإكوينى» أعظم الفلاسفة السكولائيين جميعًا وأبرز فقهاء القانون والمفكرين السياسيين. وقد حول «توما الإكوينى» ـ كما فعل أغسطينوس من قبل ـ فلسفة أرسطو إلى فلسفة دينية للقرون الوسطى. ولكن ما يهمنا فى هذا المقام هو مفهومه للقانون وتبويبه، وموضع «قانون الشعوب» (أو القانون الدولى) من ذلك التبويب[١٠].

والقانون فى جوهره هو مجموعة القواعد التنظيمية التى تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة. وينقسم القانون، فى مفهوم «توما الإكوينى»، إلى ثلاثة أقسام رئيسية: القانون الإلهى الأزلى (lex aeterna, divine and eternal law) والقـانون الطبـيعى (lex naturalis/law of nature) والقانون الوضعى (lex positiva/positive law)

و«القانون الإلهى الأزلى» هو جزء لا يتجزأ من الحكم الإلهى للكون. فهو يحكم كل شىء فى السماء وعلى الأرض، الحى منها وغير الحى، الإنسان والحيوان.

وهو قانون غير مخلوق ـ أو موضوع ـ؛ لأنه ينبثق مباشرة من الحكمة الإلهية ولذلك فهو مصدر جميع القوانين الأخرى.

أما «القانون الطبيعى» فهو انعكاس للحكمة الإلهية فى مخلوقاته (sapientiae)ويتكون من جزأين: قانون طبيعى أولى (primaire) وينطبق على الإنسان والحيوان على حد سواء، وقانون طبيعى ثانوى (secondaire) وهو خاص بالطبيعة البشرية. وقواعد هذا الفرع الثانى من القانون الطبيعى تستنبط عن طريق العقل (ratio) وتستمد قوتها الإلزامية من القانون الإلهى الأزلى.

أما «القانون الوضعى» فيتميز بأنه موضوع (positum)، أى: ينشأ بفعل الإرادة. وينقسم بدوره إلى قسمين: قانون وضعى إلهى، وقانون وضعى بشرى. والقانون

الوضعي الإلهى له مصدران : المصدر الأول مباشر عن طريق الوحى أو التبليغ (التوراة والإنجيل)، والمصدر الثانى مشتق من المصدر الأول ويضم القواعد التى تضعها الكنيسة، أى «القانون الكنسى» (canon law) أما القانون الوضعى البشرى (lex humana) فهو من صنع الإرادة البشرية، أى السلطة البشرية، أو السلطة الزمنية، وينقسم إلى قانون داخلى (أو وطنى)، وقانون خارجى أو«قانون الشعوب» (jus gentium). ويستمد القانون البشرى بشطريه أساسه الإلزامى من مطابقته للقانون الطبيعى المنبثق من القانون الإلهى الأزلى ومن القانون الوضعى الإلهى بقسميه.

إن النتيجة المنطقية لتدرج القواعد القانونية على النحو المذكور هى خضوع سلطان الملوك والأمراء لسلطة الكنيسة؛ حيث إن قوانين السلطة الزمنية تستمد قوتها الإلزامية من القانون الطبيعى الذى ينبثق ـ كما ذكرنا ـ من القانون الإلهى الأزلى ومن القانون الإلهى الوضعى كما يعبر عنه بـ «القانون الكنسى». ودون التطرق للقضية العامة التى يثيرها هذا التبويب فيما يتعلق «بقانون الشعوب» وعلاقته بالقانون الطبيعى[١١] فإن نظرية «الحرب العادلة» ـ أى الحرب المشروعة ـ التى سيطرت على فكر القرون الوسطى، استندت كلية إلى علم اللاهوت الأخلاقى (theologie morale) وإلى القانون الكنسى الذى أصبح فى هذه المرحلة من مراحل التطور وحتى حركة الإصلاح الدينى على الأقل هو القانون العام الذى يحكم العلاقات بين البشر، فرادى وجماعات، بوصفهم مسيحيين كاثوليكيين يخضعون للسلطة البابوية. إن نسبة نظرية «الحرب العادلة» إلى هذا المصدر الدينى سوف تترتب عليها نتائج هامة من حيث مضمونها، وبصفة خاصة من حيث إمكانية استمرارها فى بيئة دولية تختلف عن تلك التى نشأت فيها[١٢].

وباستقراء فكرة المدرسة السكولائية، يتضح أنه لكى تكون الحرب «عادلة» أو مشروعة، فإنه يجب توافر ثلاثة شروط من حيث الأطراف، ومن حيث الأسباب والمبررات، ومن حيث الأهداف[١٣].

إن «الحرب العادلة» لا تقوم إلا بين حكام مستقلين، أو فى المصطلحات الحديثة بين الدول ذات السيادة، فهم وحدهم يملكون حق شن الحروب لمساندة مطالبهم الخاصة، أو فى المصطلحات الحديثة، المصالح القومية الحيوية. فجميع «الحروب الخاصة» بين المدن وتلك التى تشنها جماعات مسلحة ضد السلطة السياسية الشرعية فى البلاد ـ أو ما نسميه الآن بالحروب الداخلية أو الأهلية ـ هى حروب غير مشروعة، أو فى مصطلحات القرون الوسطى «غير العادلة».

فالحروب التى تخضع للتنظيم القانونى الدولى من حيث مشروعيتها أو عدم مشروعيتها هى تلك الحروب التى تنشب بين الوحدات السياسية المستقلة، وليس داخل تلك الوحدات. وما زال هذا المفهوم القانونى للحرب قائماً «حتى اليوم» فإن المادة(٢فقرة٤) من ميثاق الأمم المتحدة تنص على أن «يمتنع أعضاء الهيئة جميعاً فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها . . . » . فلا شأن للقانون الدولى بالحروب الأهلية من حيث إقرار مشروعيتها من عدمه، وإن كان القانون الدولى يرتب عليها بعض الآثار فيما يتعلق بسلوك الدول إزاء تلك الأحداث فى حالة الاعتراف للثوار بصفة المحاربين. ويثير هذا الموضوع فى الوقت الراهن قضية عامة بالغة الحساسية تتعلق بتطبيق مبدأ «عدم التدخل فى الشئون الداخلية» للدول بالنظر إلى التغيرات العميقة التى طرأت على المجتمع الدولى فى القرن العشرين لا سيما بعد الحرب العالمية الثانية. ولنا عودة إلى هذا الموضوع عند الحديث عن التدخل لاعتبارات إنسانية ولنصرة الديمقراطية، أو التدخل لمكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى.

من ناحية أخرى، فإن الحرب لا تكون «عادلة» أو مشروعة إلا إذا استندت إلى سبب مشروع (justa causa) وقد فسر اللاهوتيون هذا الشرط بأن تكون الحرب رداً على عمل غير مشروع ارتكبه الطرف الآخر. وقد لخص «فيتوريا» استناداً إلى فكر أغسطينوس، وتوما الإكوينى، هذا الشرط فى عبارة واحدة بقوله: «إن أساس الحرب العادلة هو وقوع ظلم سابق» (fundamentum justi belli est injustitia) (١٤) بعبارة أخرى فإن الحرب تكون أداة لتنفيذ القانون (enforcement of law) بشرط أن يكون العمل غير المشروع المراد مواجهته جوهرياً يستدعى استخدام القوة المسلحة لردعه. فالانتهاكات البسيطة للقواعد القانونية الدولية والتى يمكن تسويتها بالطرق السلمية لا تكفى سنداً لمشروعية الحرب. يضاف إلى ذلك أن الانتهاكات الجوهرية للقانون يجب أن تكون مؤكدة وعدم الاكتفاء بمجرد الشك. وتطبيقاً لهذا المبدأ العام انعقد الإجماع على أن «الحرب الدفاعية» لمقاومة عدوان واقع بالفعل هى بالتأكيد حرب مشروعة. ولكن هل ينطبق وصف «الحرب الدفاعية» المشروعة على من يقاوم القوة بالقوة فى حالة «الحرب العادلة» التى تكون رداً على عمل غير مشروع؟

الإجابة عن هذا السؤال عند غالبية اللاهوتيين هى بالإيجاب؛ لأن الدفاع عن الذات هو من أكثر «الحقوق الطبيعية» وثوقاً. ومن ثم فإن فى مثل هذه الحالة تكون الحرب «عادلة» بالنسبة لطرفيها.

خلاصة القول: إن مفهوم «الحرب العادلة» ينصرف إلى «الحرب الدفاعية» فى جميع الأحوال، كما أنه يشمل أيضًا المبادرة بشن الحرب - أى «الحرب الهجومية» - إذا كان الغرض منها هو إجبار الطرف الآخر على الوفاء بالتزاماته الدولية. بالإضافة إلى ذلك، أقر البعض الحروب التى تنشب بسبب المساس الجسيم بشرف ومكانة الحكام(١٥).

وأخيرًا فإن الهدف من «الحرب العادلة» هو تحقيق العدالة، أى إحقاق الحق لصاحب الحق، وبالتالى فإنه يشترط توفر «حسن النية» (animus) فمن غير المقبول أن تتلمس السلطة السياسية الأعذار بادعاء أنها فى وضع دفاعى، أو أنها صاحبة حق انتهكه الطرف الآخر، فتقوم بشن الحرب ضده يكون الهدف الحقيقى لها هو التوسع الإقليمى أو فرض الهيمنة، ومع ذلك فإنه حتى إذا توفر للسلطة السياسية السبب المشروع للحرب بالمفهوم السابق، فإن البعض أقر لها بشرعية الاستيلاء على جزء من إقليم الخصم على سبيل التعويض. وهكذا، فإن الحرب لا تكون مجرد أداة لإجبار الخصم على تنفيذ التزاماته الدولية، ولكنها تتضمن أيضًا مفهوم «العقاب» (sanction) على أن يكون العقاب على قدر الجرم أو الخطأ الأولى.

ليس هنا مقام تقييم نظرية «الحرب العادلة» تقييمًا موضوعيًا شاملا، وما أثارته من جدل بين مؤيديها ومعارضيها بشأن تفسير وتطبيقات شروطها الثلاثة سالفة الذكر. فلا شك أن هذه النظرية يكتنفها الكثير من الغموض، خاصة فيما يتعلق بالشرطين الثانى والثالث. ولعل أبرز نقاط الضعف فى هذه النظرية أنها تركت تحديد مضمون هذين الشرطين لتقدير الحاكم بمفرده؛ لعدم وجود هيئة عليا محايدة تقوم بذلك الاختصاص بشكل موضوعى. فكل طرف فى الحرب سوف يدعى عدالة مطالبه أو مشروعيتها. وقد يكون مقتنعًا تمامًا فى قرارة نفسه بعدالة تلك المطالب(١٦). وهكذا وفى غياب هيئة موضوعية لإثبات العكس، فإن قرار الحاكم يعتبر قرينة على مشروعية الحرب. ومن ثم يتحول «السبب العادل»، ومبدأ «حسن النية» إلى معيارين شكليين، وهو أمر يثير الشك فى فاعلية القيود المفروضة على حرية الحاكم فى شن الحروب. كذلك، فإن القول بأن الحرب هى أداة لإجبار الخصم على احترام التزاماته الدولية، ومن ثم فهى تحقق العدالة لا يصدق، إلا بالنسبة للدول القوية التى يمكنها استخدام تلك الأداة. وفى هذه الحالة، لا يمكن افتراض أن هذه الدولة سوف تكون عادلة فى حكمها على الأمور. ومع ذلك فإنه يجب الأخذ فى الاعتبار طبيعة المجتمع الأوروبى فى القرون الوسطى، فى ظل هيمنة سلطة الكنيسة التى كانت تقوم فى الواقع بدور الحكم فى المنازعات بين الملوك والأمراء. فالقواعد التى

وضعها اللاهوتيون ورجال «القانون الكنسى» بشأن «الحرب العادلة»، أو المشروعة، لم تكن قواعد قانونية حقًا يترتب على مخالفتها توقيع جزاء اجتماعى قسرى . فقد كانت قواعد مشبعة بالقوانين والقيم الدينية المسيحية تخاطب ضمائر الحكام بوصفهم مسيحيين، وليس من منطلق القانون الوضعى . ومن ثم، فإن من يخالف تلك القواعد يرتكب خطيئة (culpa/sin)تستوجب عقابًا دينيًا قد يصل إلى درجة حرمان الخاطئ من ميزة الانتماء إلى الكنيسة الجامعة الكاثوليكية، هذا العقاب الدينى كان يمثل ردعًا معنويًا فعالاً بالنسبة للحكام (excomunication) . فى ذلك الوقت والذين جاهروا بتمسكهم بالتعاليم وبالقيم الدينية وبخضوعهم التام لسلطة الكنيسة، كأساس لمشروعية حكمهم .

وأخيرًا ينبغى الإشارة إلى قضية هامة أثارتها نظرية «الحرب العادلة»، وتتعلق بتطبيق النظرية على جميع الحروب دون استثناء، أم أن تطبيقها يقتصر على الحروب بين الملوك والأمراء الكاثوليك . فقد ذهب رأى إلى إقرار مشروعية الحرب ضد الكفار استنادًا إلى مقولة إن غير المسيحيين يكونون دائمًا على خطأ، ومن ثم يجب إجبارهم على العدول عن خطئهم باعتناق المسيحية، أو احتواء رغباتهم فى الانتشار فى القارة الأوروبية بأكملها . وهكذا بررت نظرية «الحرب العادلة» الحروب الصليبية بحجة استعادة سيطرة المسيحيين على الأراضى المقدسة التى استولى عليها المسلمون[١٧] . ولكن الرأى الغالب أكد على أن اختلاف الدين ليس سببًا مشروعًا للحرب، وأن الحرب ضد الكفار لا تكون مشروعة إلا إذا توافرت فيها شروط «الحرب العادلة»[١٨] .

وعلى أية حال، فإن نظرية «الحرب العادلة» قد تجاوزتها الأحداث خاصة إذا أخذنا فى الاعتبار التقدم التكنولوچى الذى غير من طبيعة الحروب من حيث آثارها التدميرية . فلم يعد هناك تناسب بين ضرورة الوفاء بالالتزامات الدولية وأضرار الحروب . وهذا ما أكده رئيس الكنيسة الكاثوليكية نفسه، البابا بيوس الثانى عشر، فى الرسالة التى وجهها إلى العالم بمناسبة عيد الميلاد فى (١٩٤٤م) بعد أن راعته أهوال الحرب العالمية الثانية[١٩] .

خامسًا: نشأة القانون الدولى الوضعى ومشروعية استخدام القوة:

ابتداءً من القرن الرابع عشر، شهدت أوروبا المسيحية تطورات عميقة . فقد تعرضت لأزمة اقتصادية حادة ارتبطت بالتحول من نمط الاقتصاد الإقطاعى إلى نمط اقتصاد تجارى؛ نتيجة لإحراز بعض التقدم العلمى وتطبيقاته التكنولوچية . وقد تفاوتت الأزمة الاقتصادية من حيث الزمان والمكان، ولكنها أدت بصفة عامة إلى إفقار قطاعات كبيرة من

البشر، وانتشار الأوبئة المدمرة التى أودت بحياة ثلث السكان تقريبًا، خاصة فى فرنسا وإنجلترا. وقد صاحبت الأزمة الاقتصادية أزمة اجتماعية وسياسية وأيديولوجية حادة تمثلت فى الثورة ضد النظام الإقطاعى، ونشوب نزاعات مسلحة عديدة بين أمراء الإقطاع أنفسهم، ودخول الملوك أطرافًا فى تلك النزاعات. وقد ترتب على كل ذلك تقلص فاعلية السلطة البابوية، وبالتالى تراجع المدرسة السكولاتية المساندة لها، وظهور فكر سياسى بديل يساند سلطة الملوك الزمنية فى مواجهة سلطان البابا المتداعى، الأمر الذى أثر تأثيرًا كبيرًا فى قيمة نظرية «الحرب العادلة» كما قننها اللاهوتيون.

ومن أبرز المفكرين الجدد فى النصف الأول من القرن الرابع عشر هو «مارسيليو دى بادوا» (١٢٧٠-١٣٤٢)[٢٠]. الذى شن حملة عنيفة ضد النظام السياسى القائم آنذاك بزعامة البابا. ورأى «دى بادوا» أن السلطة البابوية خطر على الجماعة البشرية. فإذا لم يوضع حد لسلطانها، فإنه سيترتب على ذلك أضرار بالغة بالأوطان. ويستطرد «دى بادوا» مؤكدًا على أن التنظيم الكنسى هو بدعة لا سند لها فى الدين. فقد نشأ ذلك التنظيم نتيجة لاغتصاب البابا تدريجيًا لحقوق المؤمنين العلمانيين الذين يتكون منهم جسد الكنيسة. فالكنيسة تضم جميع المؤمنين من علمانيين ورجال دين على قدم المساواة، ومن ثم لا محل للسلطة داخل الكنيسة. فالسلطة ـ أو السيادة ـ هى صفة لصيقة بالدولة ـ أى بالملك أو الأمير ـ التى تملك وحدها حق وضع القوانين التى تفى باحتياجات الرعايا المادية، إن لم تكن الروحية أيضًا. بعبارة أخرى، فإن أساس القانون هو المنفعة، وبالتالى لا محل إطلاقًا لإسناد القوة الإلزامية للقانون الوضعى إلى فكرة مطابقته للقانون الإلهى أو الكنسى. فالقانون الوضعى يختلف عن القانون الإلهى أو الكنسى من حيث المصدر، ومن حيث الجزاء. فالقانون الإلهى صادر من الرب، ويَعد بالثواب أو ينذر بالعقاب الذى ينزله الله على عباده فى الآخرة. وليس على من ضل عن القانون الإلهى عقاب فى الدنيا، بل يحل به العقاب فى الآخرة بعد الموت. أما القانون الوضعى فهو من صنع السلطة السياسية، وهو يأتى بأوامر ونواه إذا خالفها الإنسان عوقب على مخالفتها فى الحياة الدنيا. وعلى هذا الأساس، فإن «القانون الوضعى» ليس مشتقًا من «القانون الإلهى»، بل هو مواز ومقابل له. وهكذا لم يكتف «دى بادوا» بإنكار التنظيم الكنسى، أو السلطة البابوية، ولكنه كان أيضًا من أنصار سيادة الدولة المطلقة، أى سيادة الملك أو الأمير فى لغة ذلك العصر.

ولكن من الملاحظ أنه لم يكن لفكر «دى بادوا» تأثير كبير فى عصره؛ لأنه كان سابقًا لأوانه. فبالرغم من أن عوامل الضعف بدأت تنال من سلطة البابا الزمنية، فقد ظلت هذه

السلطة على أرض الواقع سلطة سياسية لا يستهان بها . ولذلك حاول المفكرون المستنيرون فى ذلك العصر الحد من تطرف فكر « دى بادوا» ولكن مع المحافظة على الهدف الذى كان ينشده ألا وهو القضاء على سلطة البابا الزمنية، أو على الأقل الحد منها، وذلك بالعودة إلى الفكر المسيحى الأولى. فتطبيقًا لآية الإنجيل التى تقول: «اعطوا القيصر ما لقيصر ولله ما لله»، فإن سلطة البابا يجب أن تقتصر على الشئون الدينية والروحية فقط، ولا يحق له التعدى على سلطان الملوك والأمراء، ذلك السلطان الذى اكتسبوه من الله، أو من البشر. بعبارة أخرى، لقد أحيا هؤلاء المفكرون نظرية ازدواجية السلطتين الروحية والزمنية التى سادت الفكر المسيحى الأولى، بدلا من نظرية اندماج السلطتين فى شخص الإمبراطور كما حدث فى الإمبراطورية الرومانية الشرقية، أو فى شخص البابا كما حدث فى أوروبا الغربية والوسطى.

هذه الهزة التى ألمت بسلطة البابا الزمنية ازدادت حدة نتيجة للانقسام الكبير الذى وقع داخل السلطة الكنسية ذاتها فى أواخر القرن الرابع عشر[٢١]. وقد حدث هذا الانقسام فى الحقيقة نتيجة لنمو الأيديولوچية القومية، وأدى بالتبعية إلى تقوية سلطان الملوك فى مواجهة السلطة الكنسية من جانب، وبداية استقلال التنظيمات الكنسية عن المركز الرئاسى فى روما - أى حركة الإصلاح الدينى - فى الجانب الآخر. وهكذا تحطمت الوحدة السياسية للأقطار الأوروبية على أيدى الملوك، خاصة فى فرنسا وإنجلترا وإسپانيا، وتحطمت وحدتها الدينية بفعل حركة الإصلاح الدينى وظهور المذاهب الپروتستنتية.

ولا يسعنا فى هذا المقام سوى التأكيد على أن الأسباب الحقيقية لتداعى النظام الإقطاعى، وضعف السلطة الكنسية وتدعيم سلطان الملوك قد ارتبط ارتباطًا وثيقًا بتغير نمط الحياة الاقتصادية من نمط الاقتصاد الزراعى الإقطاعى إلى نمط النظام التجارى بفضل التقدم التكنولوچى الذى أسهم فى تحقيق الكشوف الجغرافية الكبرى عبر البحار[٢٢]. وهكذا نصل إلى بداية العصور الحديثة التى تمتد من القرن السادس عشر وحتى القرن التاسع عشر، والتى شهدت ترسخ جذور القانون الدولى العام التقليدى الذى لا يزال فى جوهره ساريًا حتى اليوم، وإن أدخلت عليه تعديلات جذرية خاصة فى مجال استخدامات القوة، وهو المجال الذى يعنينا فى هذا المقام.

إن الاقتصاد التجارى يضيق بطبيعة الحال بالنظام الإقطاعى، ويحتاج إلى قاعدة إقليمية أكثر رحابة من الإقطاعيات الزراعية. ويتطلب ذلك سلطة مركزية قوية قادرة على فرض النظام العام وتحقيق الأمن الداخلى بوضع حد للحروب الخاصة بين أمراء الإقطاع، وإزالة

كافة العوائق أمام سيولة حركة التجارة الداخلية. وهكذا قام تحالف بحكم الواقع بين الملوك والطبقة التجارية الناشئة، ويضاف إلى ذلك أن امتداد المصالح التجارية إلى ما وراء البحار اقتضى بناء قوة عسكرية قومية لفتح أسواق خارجية فى العالم الجديد وفى الشرقين الأوسط والأقصى وفى القارة الأفريقية. وهنا أيضًا نجد أن الثورة التجارية كانت دعامة بناء تلك القوة.

ومع ذلك، وبالرغم من انهيار النظام الإقطاعى كنظام اقتصادى، فإن مفهومه للسلطة المطلقة انتقل إلى سلطان الملوك. فقد تحولت فكرة الولاء التام التى كانت تربط التابع بالسيد الإقطاعى إلى تبعية الفرد للملك. فقد كانت تبعية شخصية (loyalty personal) ترتكز على قاعدة إقليمية محددة. فمن يملك الأرض يملك ما فيها من ثروة ومن عليها من بشر. ولذلك فإنه بعد أن استولى الملك على الأقاليم الإقطاعية، أصبح هو السيد المطلق على سكان تلك الأقاليم الموحدة والذين أصبحوا رعايا له (subjects) وليس مواطنين (citizens): فإن فكرة المواطنة، كما هى مفهومة الآن، لم تظهر إلا فى مرحلة لاحقة فى أواخر القرن الثامن عشر فى ظل «فلسفة التنوير» التى أدت إلى قيام الثورة الفرنسية والأيديولوجية الليبرالية، فزال مفهوم «شخصانية» السيادة، وأصبحت السيادة تسند إلى الشعب، وليس إلى الحاكم. **وهكذا، فإن تداعى النظام الإقطاعى أدى إلى قيام الحكم الملكى المطلق.**

وبنفس المنطق يمكن تفسير انهيار سلطة الكنيسة الجامعة لصالح سلطان الملوك المطلق. فقد ارتبطت السلطة الكنسية بين ما ارتبطت به من أسباب بأوضاع الاقتصاد الزراعى فى أوروبا. فإن الشعوب التى تعمل فى الزراعة تميل إلى الإيمان بالقوة الخارقة بسبب اعتماد الزراعة على الظواهر الطبيعية التى لا تخضع لسيطرة الفلاحين. والخوف من المجهول يؤدى إلى التمسك بالغيبيات والروحانيات، ومن ثم الخضوع خضوعًا «يكاد يكون تامًّا» لفكر رجال الدين. ومع التقدم العلمى والتكنولوچى، ونمو التجارة على حساب الزراعة، ظهر فكر جديد أكثر واقعية وأكثر علمًا بأمور الدنيا وعوامل الطبيعة، فزال احتكار رجال الدين للعلم والفكر، وهو الاحتكار الذى سيطر على حياة الشعوب طوال القرون الوسطى. وقد اجتهدت الفئة الجديدة من المفكرين فى تحرير الحياة الاقتصادية والسياسية والفكرية من الرقابة الصارمة والرجعية التى فرضتها عليها السلطة الكنسية.

خلاصة القول: إن التقدم العلمى وما واكبه من تطور اقتصادى، أدى إلى تغيير أسس حياة المجتمعات الأوروبية الغربية، وبالتالى أدى إلى إعادة النظر فى مؤسساتها التنظيمية.

فمع تعاظم أهمية الثروة النقدية، ضعف تأثير القيم الروحية فى مقابل تأثير الثروة المادية (اكتناز الذهب والفضة). كذلك فإن الاقتصاد التجارى (mercantilism) كان يعكس فى الحقيقة الطبيعة القومية للاقتصاد (ecomomic nationalism)، وذلك فى مقابل فكرة العالمية (universalism) التى أكدتها الفلسفة المسيحية فى القرون الوسطى. بعبارة أخرى، فإن القومية (nationalism)، والعلمانية (secularism)، حلتا محل العالمية (imperium mundi) وسلطة رجال الدين(clericalism)[٢٣]. ومع اتساع سلطان الملوك، قويت النزعة القومية الاستقلالية، وظهر شعار «أن الملك هو إمبراطور فى مملكته» (in regno suo est imperator regni sui)[٢٤]. ومن المنطقى أن ينعكس هذا الموضوع على نظرية «الحرب العادلة» فيقوض أهم أركانها. فسلطان الملوك فى شن الحروب لم يعد خاضعًا لرقابة تفرضها سلطة عليا تملك اختصاص الحكم على مشروعية الحروب، وهو الاختصاص الذى تمتعت به السلطة الكنسية كما رأينا. وقد عبر «مكيافيللى» (١٤٦٧-١٥٢٧) عن هذا النظام الجديد فى كتابه «الأمير» الذى نشر فى عام (١٥١٣)، وفى مجموعة دراساته عن المؤرخ الرومانى (Tite - Live)، وفى مجموعة أخرى من الدراسات حول إصلاح دولة فلورنسا[٢٥].

رأى «مكيافيللى» أن انقسام إيطاليا إلى خمس دويلات متناحرة[٢٦]، وانتشار الفوضى فيها، يرجع إلى فساد السلطة الدينية بالإضافة إلى السياسة الخارجية الانتهازية التى اتبعتها الدولة البابوية، والتى أدت إلى تدخل دول أجنبية فى شئون الشعب الإيطالى إما بحجة مساندة البابا ضد الأمراء الإيطاليين المارقين، أو بحجة مساندة طرف أو آخر من دعاة تولى قمة السلطة فى الكنيسة عندما تعرضت تلك السلطة للانقسام الكبير الذى أشرنا إليه. وقد رأى «مكيافيللى» أنه من منظور السياسة العملية، لا خلاص لإيطاليا من محنتها إلا بقيام أمير من أمرائها بالقضاء على عوامل الفساد والانقسام، مستخدمًا لتحقيق هذا الهدف القوة المسلحة أحيانًا، وأساليب المكر والدهاء أو الغدر والخيانة أحيانًا أخرى، دون التقيد بأية قيم أخلاقية أو دينية، فإن الغاية تبرر الوسيلة. فالسياسة العملية هى خارج نطاق علم الأخلاق أو علم اللاهوت. فالدولة التى وصفها «مكيافيللى» هى دولة علمانية متكاملة السيادة وظيفتها تحقيق المصلحة العامة (raison d,Etat). من هذا المنظور، فإن القانون هو عبارة عن إرادة الحاكم الذى يجب أن يتمتع بسلطان مطلق يستند إلى القوة، ويعمل على تدعيم الاستقلال القومى، واستتباب الأمن والنظام، والتوسع على حساب الدول الأخرى إن أمكن. معنى ذلك أن قرار الحاكم بشن الحرب هو قرار سيادى لا يخضع لأية قيود موضوعية من حيث مشروعيته، فهو لا يتقيد عملا إلا بواقع توازن القوى.

وجاء «جان بودان» (١٥٣٠ - ١٥٩٦) الذى صاغ سلطان الحاكم المطلق فى نظرية قانونية متكاملة أطلق عليها اسم «نظرية السيادة» التى تعتبر الأساس الذى تقوم عليه العلاقات بين الدول حتى اليوم. ودون الدخول فى تفاصيل تلك النظرية(٢٧)، فإن السيادة تعنى أن هناك مصدراً واحداً للسلطة وللقانون هو سلطان الملك الذى يجسد السلطة العليا للدولة (summa potestas) ومظهر تلك السلطة فى الداخل هو احتكار التشريع (legibus solutus)(٢٨). أما فى الخارج، فإن السيادة تعنى عدم خضوع الملك لسلطة أخرى أعلى منه، فهو لا يتقيد إلا بإرادته. بعبارة أخرى، فإن «بودان» لا يعترف فى الحقيقة بوجود قواعد قانونية ملزمة للدول لا تكون قد اشتركت فى صياغتها. فهو لا يعترف إلا بالقواعد التعاقدية، أى المعاهدات التى تعتبر ملزمة للدول؛ لأن مصدر الالتزام هو الرضا المتبادل ـ أى التعاقد ـ وليس إرادة فردية تفرضها دولة على أخرى. حتى العرف فى نظر «بودان» هو «عقد ضمنى» (accord tacite) معنى ذلك أن قرار الحاكم باستخدام القوة المسلحة هو من صميم ممارسة السيادة فى العلاقات الدولية ما لم تكن تلك السيادة مقيدة بالرضا الصريح (المعاهدة) أو الضمنى (العرف). ومع ذلك، احتفظ «بودان» ببعض رواسب فلسفة القرون الوسطى التى روجت لمفهوم «القانون الطبيعى»، فقد تمسك بمبدأ «احترام العهد» (pacta sunt servanda) وذلك على عكس «مكيافيللى» ومن تبعه من مفكرين من أمثال «هوبز» و«سبينوزا» اللذين أكدا على حق الحاكم فى التحلل من الالتزامات التعاقدية إذا اقتضت ذلك مصلحة الدولة العليا. فقد قال «هوبز»: «إن الدول تعيش فى «وضع الفطرة» (state of nature)، ولذلك فهى تتمتع بحرية مطلقة. وحيث إن فكرة «العقد الاجتماعى» الذى قامت بمقتضاه سلطة الدولة فى الداخل غير قائمة بالنسبة لما يسمى «بالمجتمع الدولى»، فإن العلاقات بين الدول لا تخضع لقانون، ولكن يحكمها واقع القوة فقط(٢٩). ويظهر تأثير «هوبز» فى فلسفة «سبينوزا» الذى أكد على أن الدول هى كيانات متعادية بالضرورة، حيث إن كلا منها تتمسك بالمحافظة على كيانها (self- preservation) وبحريتها المطلقة فى التصرف، ومن ثم فهى تتمتع بكامل الحرية فى شن الحروب دون قيد أو شرط متى ارتأت ذلك. بالإضافة إلى ذلك، فإن الدول غير ملزمة باحترام تعهداتها الدولية، فلها أن تنقضها أو تتجاهلها كما تشاء(٣٠).

ولكن من الملاحظ أيضًا أن تمسك «بودان» بفكرة «القانون الطبيعى» كان من قبيل الالتزام الأخلاقى وليس الالتزام القانونى. فاستخدام الملك للقوة على خلاف تعهداته الدولية قد يكون أمراً مستهجنًا أخلاقيًا، ولكنه ليس عملا غير مشروع قانونًا.

من ناحية أخرى، فإنه إلى جانب المدرسة الواقعية فى السياسة ونظرية السيادة المطلقة فى القانون، فقد استمر تأثير فكر المدرسة السكولاتية الذى ارتكز أساسًا على مفهوم «العالمية» (universum) مع تطويعه لكى يتلاءم ومقتضيات نشأة الدولة الإقليمية ذات السيادة. وفى هذا الصدد، نشير إلى فكر المدرسة الكاثوليكية الإسپانية التى تعتبر امتدادًا للمدرسة السكولاتية ومن أبرز دعاتها (Francisco de Vitoria) (١٤٨٣ـ١٥٤٦)، (Francisco Suarez) (١٥٤٨ـ١٦١٧)[٣١]، فالبرغم من تبنى المدرسة الإسپانية لفكرة المجتمع البشرى الواحد الذى يخضع لقانون موحد هو «قانون الشعوب» باعتباره مرادفًا «للقانون الطبيعى» أو منبثقًا منه، فقد رفضت ادعاء وجود سلطة سياسية عليا فوق سلطان الملوك، سواء صدر ذلك الادعاء من «الإمبراطور الرومانى الجرمانى المقدس» أو صدر من رئيس الكنيسة الكاثوليكية. ففكرة «مجتمع الأمم» (societas gentium) التى تقوم على مفهوم «وحدة الكون» (totus orbi) ووحدة طبيعة الجنس البشرى لا تنطوى على أى تنظيم مؤسسى. فإذا كانت كل دولة تتمتع بالسيادة، فإنها تمثل وحدة مستقلة ضمن مجتمع كونى (universum) هو المجتمع البشرى. يترتب على ذلك أن السيادة التى تتمتع بها كل وحدة لا تكون مطلقة؛ لأن كل وحدة لا يمكن أن تستغنى عن التعامل والتفاعل مع الوحدات الأخرى (واقع الاعتماد المتبادل). ويقضى العقل أو المنطق (ratio) بأن تخضع هذه المعاملات لقواعد منظمة لها. وفى غياب السلطة الدولية العليا، تصبح الحاجة إلى الاعتراف بمبادئ قانونية عامة للتعامل أكثر إلحاحًا، وإلا انتفت العدالة. ولا تنبثق هذه المبادئ من إرادة الملوك كما ادعى «مكيافيللى» و«بودان»، ولكنها تستمد مباشرة من «القانون الطبيعى» (lex praeceptiva) الذى يجب الرجوع إليه للحكم على تصرفات الملك من حيث مشروعيتها أو عدم مشروعيتها. فسيادة الدول ليست مطلقة، ولكنها مقيدة بمفهوم «العدالة». وبالتالى فإن الحرب المشروعة هى فقط «الحرب العادلة». وينطبق هذا الشرط ليس فقط على التعامل بين الدول الأوروبية، ولكنه يشمل أيضًا تعامل تلك الدول مع شعوب العالم الجديد الذى تم اكتشافه فيما وراء البحار.

وهكذا نرصد مفهومين متقابلين للقانون الدولى فى القرن السادس عشر: مفهوم أن القانون الدولى مرادف للقانون الطبيعى، أو مشتق منه (المدرسة الكاثوليكية الإسپانية)، ومفهوم أن القانون الدولى هو قانون وضعى إرادى يستند إلى مصلحة الدولة (raison d'Etat) وظاهرة القوة الفجة (مكيافيللى وبودان).

وأراد «هوجو دى جروت» (Hugo de Groot) المعروف عادة باسم (Grotius) (١٥٨٣ ـ ١٦٤٠)، والملقب «بأبى القانون الدولى»، التوفيق بين هذين المفهومين[٣٢]. ففى كتابه «قانون الحرب والسلام» (De Jure Belli ac Pacis) الذى نشر فى (١٦٢٥)، أقر بأن «قانون الشعوب» هو قانون إرادى (jus voluntarium)، أى مجموعة القواعد التى ارتضتها الدول لتنظيم العلاقات فيما بينها. ولكنه أقر فى نفس الوقت بوجود «قانون طبيعى» (jus naturale) دون إسناده إلى القانون الإلهى أو القانون الكنسى مبتعداً بذلك عن فكر المدرسة السكولائية. فالقانون الطبيعى هو قانون «عقلانى»؛ لأنه يتكون من مجموعة من القواعد المستمدة من طبيعة الإنسان باعتباره عضواً فى المجتمع، ويكتشفها الإنسان بعقله السوى .(recta ratio) بعبارة أخرى، فإن «جروسيوس»، وغيره من مفكرى حركة الإصلاح الدينى مثل (Gentili)، تبنى المفهوم الإغريقى والرومانى للقانون الطبيعى. ولكن، فى مفهوم «جروسيوس»، لا يتمتع القانون الطبيعى بصفة الإلزام القانونى، فهو يتمتع فقط بقيمة معنوية أخلاقية. وحيث إن «جروسيوس» نسب نظرية «الحرب العادلة» التى تبناها بقوة إلى القانون الطبيعى، فإن ربط مشروعية الحرب بوجود «سبب عادل» لها كان من قبيل الدعوة إلى التمسك بقواعد الأخلاق والمحبة المسيحية[٣٣]، وليس من قبيل الدعوة إلى الالتزام القانونى، وهو بذلك يقترب كثيراً من فكر «بودان»، ولكنه يبتعد عن فكر «مكيافيللى» الذى استبعد ـ كما رأينا ـ القيم الأخلاقية فى التعامل بين الدول. وهكذا فقدت نظرية «الحرب العادلة» قيمتها القانونية كقيد موضوعى مفروض على حرية الدول فى شن الحروب، واقتصر معيار مشروعية الحرب على معيار شكلى فقط مرتبط بإرادة الدول ذات السيادة المطلقة. فالحروب تكون مشروعة إذا سبقها إعلان رسمى بالحرب (bellum solemne) وهذا ما أكده سلوك الدول خلال حروب الثلاثين عامًا فى أوروبا (الحروب الدينية)، وكرسته معاهدة صلح «وستفاليا» فى عام ١٦٤٨ التى أنهت تلك الحروب. فلم ترتبط مشروعية الحرب بعدالة سببها، ولكنها ارتبطت فقط بتمتع أطرافها بحق الحرب (jus ad bellum) من عدمه، أى ارتبطت بمعيار السيادة دون غيره من المعايير.

إن الأسس التى وضعها «جروسيوس» ـ وغيره من فقهاء القرن السابع عشر (Zouch,Pufendoerf, Bynkershock) ـ للقانون الدولى كانت تعبر فى الواقع عن النزعة الفردية المطلقة التى سادت المجتمع الأوروبى نتيجة توطد ظاهرة الدولة القومية الإقليمية بعد تدهور سلطة الإمبراطور الرومانى الجرمانى المقدس، وانهيار النظام

الإقطاعى، واندثار سلطان الكنيسة الكاثوليكية كما قدمنا. هذه النزعة الفردية لم تنعكس فقط فى نظرية «السيادة المطلقة» التى أكدها مفكرو القرين السادس عشر والسابع عشر، ولكن تم إقرارها رسميًا فى معاهدة صلح «وستفاليا» - كما ذكرنا - وأصبحت هذه النظرية هى أساس التعامل بين الدول الأوروبية. فحيث إن الدول متساوية فى السيادة قانونًا، وحيث إنها لا تخضع لقواعد قانونية إلا بإرادتها، فإن تنظيم العلاقات فيما بينها إنما يخضع لواقع الحياة الدولية التى لا يمكن أن تقوم إلا فى ظل واقع «توازن القوى». وقد أكدته(معاهدة صلح «أوترخت» فى عام ١٧١٣) بين إسبانيا وإنجلترا وفرنسا وهولندا (والتى وضعت حدًا لحرب توارث عرش إسبانيا) هذا الأساس الواقعى للعلاقات بين الدول الأوروبية. كما أكدته أيضًا (معاهدة ڤيينا فى ٣٠ مايو ١٨١٤) التى أنهت «الحروب النابليونية». فقد نصت هذه المعاهدة فى ديباجتها بأن الهدف من الصلح هو إقامة «سلام قوى يقوم على توازن عادل للقوات بين الدول»[٣٤]. ولم تخل معاهدة سياسية هامة لاحقة من نصوص صريحة تؤكد هذا المبدأ.

وحيث إن النزعة الفردية ارتبطت، كما قدمنا، بتطور نمط النظام الاقتصادى من النمط الإقطاعى إلى النمط التجارى، فقد اتسع نطاقها الجغرافى وازدادت رسوخًا خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر مع انتشار الثورة الصناعية ونمو النظام الرأسمالى إلى درجة أنه تمت صياغتها فى نظرية قانونية عامة تحت مسمى: «حقوق الدول الأساسية». (Fundamental Rights of states) والتى استندت إلى «القانون الطبيعى» بمعنى أنها لصيقة بالدولة، فهى عنصر من عناصرها الأساسية (inherent)، ومن ثم تكون هذه الحقوق الأساسية أعلى مرتبة من الحقوق الشخصية (subjective rights) التى يقررها القانون الدولى الوضعى[٣٥]. وقد سادت هذه النظرية فى فقه المدرسة الإرادية الوضعية التى مثلها فى القرن الثامن عشر كل من: (Vattel Martens و Von)، ومثلها فى القرن التاسع عشر كل من: (Ihering) و(Jellineck) و (Bergbohm)... إلخ[٣٦].

وعلى صعيد الفكر العام، وجدت النزعة الفردية سندًا قويًا لها فى بعض المذاهب الفلسفية والمدارس الأدبية لاسيما فى ألمانيا التى كانت تمر بمرحلة بناء وحدتها الإقليمية[٣٧]. فقد روجت «المدرسة التاريخية» التى تزعمها (Savigny) (١٧٧٨ - ١٨٦١) لفكرة أن القانون يعبر عن «روح الشعب أو الأمة» (volksgeist) بمعنى أن الفرد ينصهر فى الأمة التى تتمتع بقدسية مطلقة. وقامت فلسفة (Fichte) (١٧٦٢ - ١٨١٤) على تمجيد الأيديولوچية القومية. وأكد (Hegel) (١٧٧٠ - ١٨٣١) على أن الدولة هى غاية فى حد

ذاتها، وأن الدافع الوحيد لسلوكها هو تحقيق مصالحها القومية الحيوية، وحتى الالتزامات التعاقدية التى ترتبط بها الدولة ليست مطلقة أو دائمة؛ لأن كل معاهدة تبرمها الدولة تحتوى على شرط ضمنى فاسخ مؤداه أن تظل المعاهدة سارية متى بقيت الأمور على حالها (rebus sic stantibus) فإذا زالت هذه الأمور، انقضت المعاهدة. من هذا المنطلق، يرى (Hegel) أن الحرب «ضرورة واقعية» (necessite) ومن ثم فهى «عقلانية»[٣٨].

وقد ساهمت نظرية التطور فى علم الأنثروبولوچيا - وفى مقدمتها نظرية «داروين» (١٨٠٩ - ١٨٨٢) فى الصراع من أجل الوجود وأن البقاء للأصلح - فى تأكيد عنصر القوة كأساس للعلاقات الدولية. فقد نقل (NIETZSCHE) نظرية داروين إلى نطاق علم الأخلاق وعلم السياسة: فإذا كانت الحياة هى صراع من أجل البقاء، فإن البقاء يكون للأصلح، أى للأقوى دون سواه. ومن ثم تصبح القوة هى «الفضيلة السامية»، والضعف هو «النقيصة والشر». فالفيصل فى كل مواضع الخلاف بين الأفراد وبين الدول يكون دائمًا للقوة، وليس للعدالة أو القانون[٣٩].

وقد أجمع فقهاء القانون الدولى، قبل قيام عصبة الأمم فى عام ١٩١٩، على أن القانون الدولى العام لم يفرض قيودًا موضوعية على حق الدول فى شن الحروب، أو فى استخدام القوة عمومًا، لتحقيق مصالحها القومية الحيوية[٤٠].

ومع ذلك، فإن مشروعية الحرب بوصفها عملا من أعمال السيادة لا تنفى تطلع الشعوب إلى تجنبها نظرًا لما يترتب عليها من أضرار بالغة، فالسياسة العملية، والمصلحة الحقيقية للدول تقضى بضرورة حفظ السلم وعدم اللجوء إلى الحرب إلا كتدبير أخير (ultima ratio)، بعد ثبوت فشل وسائل التسوية السلمية للمنازعات بين الدول. فالحرب، وإن كانت أداة مشروعة قانونًا فى ذاتها، فهى أداة بغيضة وضارة ينبغى تجنبها.

هذه النزعة السلمية التى أحرزت تقدمًا ملحوظًا على مستوى الفكر وعلى مستوى التطبيق فى القرن التاسع عشر[٤١] ترجع فى جذورها التاريخية إلى عصر النهضة الأوروپية كرد فعل للحروب الدينية التى اجتاحت القارة الأوروپية لسنوات طويلة. فقد كانت النزعة السلمية عنصرًا أساسيًا فى نظرية «الحرب العادلة»، كما تبناها جميع فقهاء القانون الدولى منذ مطلع العصور الحديثة، كذلك فإن القاسم المشترك فى جميع المشروعات التى طرحت بهدف إقامة تنظيم دولى يعمل على تحقيق استقرار العلاقات السلمية بين الدول بدلا من إطلاق العنان لفوضى الحروب نصت على ضرورة التسوية السلمية للمنازعات الدولية قبل اللجوء إلى الحرب.

وهكذا قام ترابط بين مبدأ التسوية السلمية وحظر استخدام القوة. ولكن هذا الترابط لم يكن يعنى التلازم المطلق بينهما، أو قيام علاقة سببية مباشرة بينهما، فإن خطر استخدام القوة فى العلاقات الدولية ليس سببًا مباشرًا لالتزام الدول بتسوية منازعاتها بالطرق السلمية. فإن هذا الالتزام الأخير كان سابقًا تاريخيًا على إقرار قاعدة منع استخدام القوة أو عدم مشروعية الحرب. فقد تقرر مبدأ التسوية السلمية فى إطار سياسى وإستراتيجى عام منذ فجر التاريخ كأسلوب للسلوك يهدف إلى حفظ السلم والأمن الدوليين، وتفادى ويلات الحروب. ففى إطار تنظيم «المؤتمر الأوروبى» (Concert of Europe) على سبيل المثال، نصت معاهدة باريس لعام ١٨٥٦ على أن «الدول التى يقوم بينها أى سوء تفاهم خطير يجب عليها، قبل الاحتكام إلى السلاح، أن تلجأ، بالقدر الذى تسمح به الظروف، إلى المساعى الحميدة لدولة صديقة». كذلك فإن اتفاقية لاهاى لعام (١٨٩٩) الخاصة بالتسوية السلمية للمنازعات الدولية، والمعدلة باتفاقية لاهاى لعام (١٩٠٧)، نصت على أن تبذل الدول قصارى جهدها لتسوية المنازعات فيما بينها بالطرق السلمية، وذلك لتفادى استخدام القوة بقدر الإمكان فى العلاقات بينها.

إن نهج التسوية السلمية يقوم فى جوهره على افتراض أن الحرب هى أداة لتسوية المنازعات بين الدول، فهى ليست جريمة، أو عملا غير مشروع. ولكن نظرًا لما ترتب على استخدام تلك الأداة من نتائج تدميرية، فضلا عن ارتفاع تكاليفها واستحالة التنبؤ بمصيرها على وجه اليقين، فقد حاول المجتمع الدولى إيجاد أسلوب بديل للحرب، أو بعبارة أدق، حث الدول على اتخاذ تدابير وقائية (preventive measures) تهدف إلى التسوية السلمية للمنازعات التى تقوم بينها. فأسلوب التسوية السلمية يقوم بوظيفة وقائية من استخدام القوة، وليس نتيجة لعدم مشروعية استخدام القوة.

من ناحية أخرى، فإن المطلب العام الذى انتشر خلال النصف الثانى من القرن التاسع عشر بتسوية المنازعات الدولية عن طريق التحكيم قبل اللجوء إلى استخدام القوة، كان موازيًا لتوطد مفهوم سيادة الدولة. فلم يرتفع أسلوب التسوية السلمية إلى مستوى الإلزام القانونى لاستحالة التوفيق بينه وبين مفهوم السيادة المطلقة للدول. ولذلك ظل مبدأ التسوية السلمية محصورًا أساسًا فى نطاق الأخلاق الدولية باعتباره أسلوبًا اختياريًا تقتضيه أحيانًا اعتبارات السياسة العملية. ولم يرق هذا المبدأ إلى مستوى الإلزام القانونى إلا فى حدود قواعد اتفاقية خاصة بين دولتين أو أكثر (ad hoc arbitrations) ولذلك نلاحظ أنه فى مؤتمرى لاهاى لعام (١٨٩٩) وعام (١٩٠٧) على التوالى، تحفظت معظم

الدول على قبول مبدأ التحكيم الإجبارى، كما أنها تحفظت على نوعية المنازعات التى يمكن عرضها على هيئات التحكيم[٤٢]. وباستقراء مشروطية الاتفاقيات العامة للتحكيم (General Treaties of Arbitration)التى كثرت فى القرن التاسع عشر، يتضح أن تحفظات الدول جاءت فى صيغة العموم. فقد رفضت دول كثيرة عرض المنازعات التى تتعلق «بمصالحها الحيوية» أو تلك التى تتعلق «بالاستقلال» أو «بالكرامة الوطنية» على هيئات التحكيم. هذه النوعية من التحفظات العامة كان من شأنها أن تجرد اتفاقيات التحكيم من أى التزام حقيقى بالتسوية السلمية للمنازعات.

خلاصة القول: منذ مطلع العصور الحديثة وحتى الحرب العالمية الأولى، توارت نظرية «الحرب العادلة» ، وأصبحت الحرب وسائر استخدامات القوة الأخرى وسائل مشروعة قانونًا لتحقيق أهداف الدول الخارجية، باعتبارها من حقوق السيادة، وتلجأ الدول إليها بكامل حريتها متى اقتضت مصلحتها ذلك ـ أى إذا كان توازن القوى فى صالحها – ما لم تتقيد بقواعد اتفاقية خاصة[٤٣] .

* * *

هوامش الفصل الأول

(1) MARTIN (V).La vie international edans la Grece des Cites,V1'- 1V's. av .J.C., Institut Univeersitaire des Hautess Etudes Internationales, Geneve, 1940 ; HAMMOND (M.), City-State and World - State in Greek and Roman Political Theory until Augustus, Harvard University Press, 1951; BURY (J.B.), History of Greece to the Death of Alexander the Great, 3rd ed., London 1952; TENEKIDES (G.), "Droit international et communautes Federales dans la Grece des Cites, in R.C.A.D.I 1956, pp . 471 - 652.

(2) TENEKIDES, op.cit. p . 476.

(٣) نفس المرجع، ص ٤٧١ ـ ٦٥٢ .

(4) SCHULZ (F.), History of Roman Legal Science, Oxford, 1953.

(٥) د/ محمد عبد الله دراز، «القانون الدولى فى الإسلام»، المجلة المصرية للقانون الدولى، (١٩٤٩)، ص ١ ـ ١٥؛ الشيخ محمد أبو زهرة، «نظرية الحرب فى الإسلام»، المجلة المصرية للقانون الدولى، المجلد ١٤، (١٩٥٨)، ص ١ - ٤٢؛ محمد مقبل البكرى، «مشروعية الحرب فى الشريعة الإسلامية والقانون الدولى المعاصر»، نفس المرجع، المجلد ٣٥، (١٩٧٩)، ص ٧١ - ١٢٣؛ د/ حامد سلطان، أحكام القانون الدولى فى الشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، (١٩٨٦)؛ د/ أحمد شلبى، العلاقات الدولية فى الفكر الإسلامى: عرض للعلاقات بين المسلمين وغير المسلمين فى مجالات السلم والحرب، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، الطبعة الخامسة، (١٩٨٧).

RECHID (Ahmed),"L'Islam et le Droit Des Gens", in R.C.A.D.I.,Tome 60, 1937, pp. 375 - 505; KHADURRY (Majid), "Islam and the Modern Law of Nations", in A.J.I.L., vol. 50, April 1956, pp . 358 - 372.

(٦) تجدر الإشارة أيضًا إلى «دار العهد» وهى دار غير المسلمين الذين ارتبطوا مع المسلمين بعهد. فالعلاقة بينهما هى علاقة سلمية يحكمها العقد المبرم بينهما.

(٧) لقد ظلت الإمبراطورية الرومانية قائمة رسميًا تحت مسمى «الإمبراطورية الرومانية المقدسة» أو «الإمبراطورية الجرمانية المقدسة» وذلك حتى عام (١٨٠٦) حين تخلى إمبراطور النمسا فرنسيس عن لقب الإمبراطور الرومانى الجرمانى المقدس. ولكن السلطة الإمبراطورية كانت قد فقدت كل مقومات قوتها لصالح السلطة الكنسية فى بداية الأمر، ثم لصالح الملوك بعد قيام الدولة الإقليمية بانهيار النظام الإقطاعى فى مطلع العصور الحديثة.

(٨) فى الحقيقة احتفظت السلطة البابوية بأوج قوتها حتى أواخر القرن الثالث عشر، وقد انتابها الوهن تدريجيًا فى القرنين الرابع عشر والخامس عشر مع بداية عصر النهضة فى أوروبا: راجع فى ذلك:

ULLMANN (W.), The Growth of Papal Government in the Middle Ages: A Study in the Ideological Relation of Clerical to Lay Power, London, 1955.

(9) RUSSELL (B.), History of Western Philosophy, London, new edition 1961, pp . 303-475; ELLUL (Jacques), Histoire des institutions, tome premier, P.U.F.(Collection Themis), Paris 1955, pp . 447 -773.

(10) SAINT THOMAS D'AQUIN, Des Lois, texte traduit et presente par Jean de la Croix KAELIN, O.P., Egloff, Fribourg et Paris, 1946; MOREAU - REIBEL (J.), "Le droit de societe inter- humaine et le jus Gentium': essai sur les origines et le developpement des notions Jusqu'a Grotius', in R.C.A.D.I., tome 77, 1950, pp. 481-597; EHRLICH (L.), The Develobment of International Law as a Science", in R.C.A.D.I., 1962, pp. 179 - 224.

إن معالجة توما الإكوينى لموضوع القانون تضمنها الجزء الثانى من موسوعته اللاهوتية (Summa Theologiae)

(١١) ترجع فكرة «القانون الطبيعى» إلى أقدم العصور حيث استقر فى ذهن الإنسان أن القوانين الوضعية ـ أى تلك التى يضعها البشر ـ تستمد قوتها الإلزامية من قانون أعلى ينبثق مباشرة من الطبيعة . فقد أقر سقراط بوجود قيم عقلانية مطلقة لا تختلف باختلاف الزمان والمكان، وقد سار على دربه أرسطو وأفلاطون . وقد شدد المذهب الرواقى على عالمية الطبيعة البشرية وأواصر الأخوة بين البشر، كما شدد على العقل باعتباره الخاصة الأساسية للإنسان . فقد أكد «زينون»، مؤسس المدرسة الرواقية عام (٣٠٨ قبل الميلاد)، على أنه يوجد فى الطبيعة تشريع عالمى يكتشفه الإنسان بعقله الرشيد . وقد انتقلت فكرة القانوّن الطبيعى إلى الفكر السياسى والفقه القانونى عند الرومان (خاصة فكر شيشرون)، ثم إلى الفكر الأوروبى فى العصور الوسطى مصطبغة بصفة دينية واضحة، ثم تحررت من طابعها الدينى وعادت إلى نشأتها العقلانية، وذلك بتأثير من حركة الإصلاح الدينى . وما زال بعض الفقهاء المعاصرين يتمسكون بفكرة القانون الطبيعى (Le Fur, Verdross,...). ويدعى البعض بأن صياغة عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة قد تأثرت بتلك الفكرة بتأكيدهما على مبدأ «العدالة» .

(١٢) لقد أضحت نظرية «الحرب العادلة» سيئة السمعة؛ لأنها كانت ستاراً لتجاوزات عديدة أملتها المصالح القومية المختلفة . فقد بررت الحروب الصليبية، كما بررت التوسع الاستعمارى . وحيث إن فكرة «الحرب العادلة» تعبر عن قناعة من يؤمنون بها بأنهم على حق وغيرهم على باطل، فإن هذه الفكرة قد تستخدم لتبرير الحروب الأيديولوچية، أو الأعمال الإرهابية التى تقوم بها جماعات متطرفة على كافة مشاربها .

(13) NYS (E.), Le droit de la guerre et les precurseurs de Grotius, Paris 1882; VANDEROL (A.), le droit de guerre d'apres les theologiens et les canonistes du Moyen Age, Paris, 1911; IDEM, le droit scolastique de la guerre, Paris 1919; REGOUT,La doctrine de la guerre juste de Saint Augustin anos jours d'apres les theologiens et les canonistes catholiques, Paris 1935; BRIERE (Yves de la), le droit de juste guerre, Paris 1938; WEHBERG (H.), "l'interdiction du recours a la force: le principe et les problemes qui se posent ", in R.C.A.D.I.,tome 78 , 1951, pp. 11-20; EHRLICH, op. cit., pp. 179 -224.

(14) WEHBERG, op. cit., p . 12.

(١٥) نفس المرجع، ص١٥ .

(16) WRIGHT (Q.), "The Streng hening of International Law", in R.C.A.D.I., 1959, pp. 146 - 147.

(١٧) إن أحد رواد الدعوة إلى إقامة تنظيم إقليمى أوروبى، وهو Pierre Dubois، نشر كتابًا فى (١٣٠٦) يحمل عنوان: «استرداد الأراضى المقدسة»، ((De Recuperationae terrae sanctae، راجع فى ذلك:

BARROUX (R.), "Pierre Dubois et ;la paix perpetuelle", in Revue d'Histoire Diplomatique, 1933. vol. 47, pp. 232 - 243; HINSLEY (F.H.), Power and the Pursuit of Peace, Cambridge University Press, 1967, pp . 14 -16.

(18) EHRLICH, op.cit., pp. 185 -194.

(19) WEHBERG, op.cit., p. 19.

(20) GEWIRTH (Alan), Marsilius of Padua, the Defender of Peace, 2 vols., NewYork, 1951 - 1956.

(٢١) بعد وفاة البابا جريجوار الحادى عشر فى(١٣٧٨)، أصر مجلس الكرادلة على أن يكون خليفته من مواطنى روما أو من الإمارات الإيطالية وعلى هذا الأساس، تم انتخاب أوربان السادس بتأييد الإمارات الإيطالية وإنجلترا والإمبراطور الرومانى الجرمانى المقدس. ولكن بضغط من فرنسا، اجتمع عدد من الكرادلة وأعلنوا أنهم قد انتخبوا البابا المذكور تحت التهديد والإكراه، وانتخبوا شخصًا آخر لرئاسة الكنيسة هو كليمانت السابع الذى اتخذ من مدينة أفينيون بفرنسا مقرًا له. فأصبح هناك رئيسان للكنيسة الكاثوليكية، أحدهما فى روما والآخر فى أفينيون. وفى (١٤٠٩)، اجتمع «مجمع بيز» لبحث هذا الانقسام وقرر عزل كلٌ من بابا روما وبابا أفينيون، واختيار رئيس آخر للكنيسة. وهكذا ادعى ثلاثة أشخاص شرعية رئاستهم للكنيسة الكاثوليكية. ولم ينته هذا الانقسام الخطير إلا فى دورة انعقاد مجمع كونستانس التى استمرت من (١٤١٤ - ١٤١٧). راجع فى ذلك:

BINNS (L.E.), the Decline and Fall of the Medieval Papacy, London, 1934.

(٢٢) يرجع الفضل فى ذلك إلى ترجمة مؤلفات علماء المسلمين فى العلوم الطبيعية والرياضية وعلم الفلك.

(23) RANDALL (J.H.), the Making of the Modern Mind, Columbia University Press, N.Y., 1976, p. 114.

(24) GUGGENHEIM (P.), "Contribution a l'histoire des sources du Droit des Gens", in. R.C.A.D.I., 1958,pp. 13-15.

(25) BENOIST (ch.), 'l'influence des idees de Machiavel", in R.C.A.D.I., 1925 (IV), pp. 131 -306.

(٢٦) كانت إيطاليا مقسمة إلى خمس دويلات: مملكة نابولى فى الجنوب، دوقية ميلانو فى الشمال، جمهورية البندقية فى الشمال الشرقى، جمهورية فلورنسا والدولة البابوية فى الوسط.

(27) GARDOT (A.), "Jean Bodin : sa place parmi les fondateurs du droit international", in R.C.A.D.I., 1934 (IV), pp. 549 - 743.

(٢٨) ترتبط فكرة السيادة بفكرة السلطة العليا لصنع القانون. وفكرة أن الحاكم (Sovereign) هو المشرع الأكبر ترجع إلى ثلاثة مصادر تاريخية. المصدر الأول هو الإمبراطور الرومانى الذى كان لإرادته «قوة القانون». والمصدر الثانى خلال العصور التى يطلق عليها وصف «العصور المظلمة» (dark ages) التى تلت سقوط الإمبراطورية الرومانية وعهد الإقطاع اللاحق، حيث احتفظت البابوية لنفسها بسلطة التشريع العليا شكلا وموضوعًا فى البلاد المسيحية. وعندما تحطمت وحدة أوروبا المسيحية نتيجة للأحداث التى أخذت تعرف باسم النهضة الأوروبية والإصلاح الدينى، ظهر المصدر الثالث وهو المصدر الأهم للمفهوم الحديث للسيادة وذلك بتوطد ظاهرة الدولة الإقليمية المستقلة التى ادعت أنها وريث السلطة التى تمتع بها الإمبراطور الرومانى وبابا الكنيسة الكاثوليكية فى العصور السابقة.

(29) TRUYOL Y SERRA (A.), "Genese et structure de la societe internationale", in R.C.A.D.I., 1958, p. 586.

(30) MURPHY (C.F.), The Search for World Order: a study of thought and action, Martinus Nijhoff publishers, Dordrecht, Boston, Lancaster, 1985, pp. 10-12.

(31) CASTANON (Cesar G.F.), "Les problemes coloniaux et les classiques espagnols", in R.C.A.D.I., 1954,pp. 559 - 700; MURPHY, op.cit., pp. 24-28; GUGGENHEIM, op.cit., pp. 20- 28; EHRLICH, op.cit., pp. 195- 207.

(32) WAN DER VLUGT (W.), "L'oeuvre de Grotius et son influence sur Le developpement du droit international" in R.C.A.D.I.,1925 (II), pp. 399 - 507; EHRLICH, op.cit., pp. 209-224; MURPHY, op.cit., pp. 1 -28.

(33) ABI - SAAB (G.), 'Cours General de Droit International public", in R.C.A.D.I., tome 207, pp. 352 - 356.

(34) NIPPOLD (O.)," Le developpement historique du Droit international depuis le Congres de Vienne", in R.C.A.D.I., 1924 (I), p . 25-,note 1.

(٣٥) راجع فى ذلك:

GIDEL (G.), " Droits et Devoirs des Nations, la theorie classique des Drois Fondamentaux des Etats", R.C.A.D.I., 1925 (X), pp.541 -597; ALFARO (R.J.)," The Rights and Duties of States", R.C.A.D.I., 1958, pp. 95 - 202.

(36) AGO (Roberto), " Science juridique et Droit international", R.C.A.D.I., 1956, pp. 872 - 885.

(37) Al- ASSIUTY, op.cit., pp. 235 - 324 .

راجع كذلك: عدد ديسمبر (١٩٦٢)، ص ٤٢٧ - ٥٠٨، وعدد يناير (١٩٦٣)، ص ١ ـ ١٠٨.

(38) MURPHY, op.cit., pp. 84 - 89.

(39) HALEVY (D.), Nietzsche, Paris, 1944.

(40) Anzilotti, Oppenheim- Lauterpacht, Scelle, McNair, Bourquin, Wheberg....

(41) RUYSSEN (Th.), les sources doctrinales de l'internationalisme, Paris, P.U.F., 3 vols, 1954 - 1962; BEALES (A.C.F.), The History of Peace : A Short Account of the Organized Movements for International Peace, 1931; HINSLEY (F.H.), Power and the Pursuit of Peace : Theory and Practice in the History of Relations between States, Cambridge University Press, 1967, pp. 13-271.

(42) Proceedings of the Hague Peace Conference of 1899, Carnegie Endowment for International Peace, N.Y., 1920; BUSTAMENTE Y SIRVIN (A.S.de), La Seconde Conference de la paix reunie a La Haye en 1907, traduit de p' espagnol par Georges SCELLE, Paris, 1909; WEHBERG (Hans), "La contribution des conferences de la Paix de La Haye au progres du Droit international", R.C.A.D.I.,1931 (III), pp. 533 - 669; " Symposium: the Hague Peace Conferences", American Journal of international law, vol. 94, January 2000, pp. 1 -89.

(٤٣) مثال ذلك اتفاقية (Porter) التى أبرمت على هامش مؤتمر لاهاى الثانى فى (١٩٠٧) والتى قيدت حق الدول الأطراف فى استخدام القوة كوسيلة لاستيفاء الديون التعاقدية إلا فى حالة رفض الدولة المدينة عرض النزاع على التحكيم، أو فى حالة رفضها تنفيذ قرار التحكيم.



الفصـل الثـانى

مبدأ منع استخدام القوة فى ظل نظام عصبة الأمم

غنى عن البيان أن قيام عصبة الأمم فى (١٩١٩) كان حدثًا بالغ الأهمية من حيث إنها مثلت خطوة حاسمة فى عملية تنظيم العلاقات الدولية. فعصبة الأمم هى أول تجربة فى تاريخ البشرية لإنشاء منظمة «عالمية» من حيث العضوية (على الأقل حسب المآل)، ومن حيث شمول الاختصاص، وإن اهتمت أساسًا بقضية السلم والأمن فى العالم، وهى القضية المحورية التى تعنينا فى هذه الدراسة؛ لأنها ترتبط مباشرة بتفاعل عنصر «واقع القوة» مع «القاعدة القانونية» فى العلاقات الدولية. فما هو النظام الذى وضعه عهد عصبة الأمم لحكم هذه العلاقة التفاعلية؟

ينبغى التذكير بادئ ذى بدء بأن مبدأ «توازن القوى» بمفرده، والذى ساد العلاقات الدولية قرابة ثلاثة قرون من الزمن (من نهاية «الحروب الدينية» وحتى نشوب الحرب العالمية الأولى فى ١٩١٤)[١]، قد فشل فى تحقيق الأمن والاستقرار فى العالم. وجاء نشوب الحرب العالمية الأولى[٢] خير شاهد على ذلك. فقد أثبت نشوب الحرب أن اعتماد الدول على التسلح وسياسة الأحلاف ـ أى توازن القوى ـ لن يكفل بمفرده تحقيق الأمن والاستقرار لفترة طويلة من الزمن؛ لأن توازن القوى هو عنصر متغير دومًا نظرًا لارتباطه بعوامل متغيرة مثل النمو السكانى وبصفة خاصة التطور التكنولوچى الذى يتحكم، بدرجات متفاوتة، فى قدرات الدول الاقتصادية والعسكرية، ومن ثم يتغير وضعها فى إطار توازن القوى القائم (Statu quo).

فلا شك أن تعاظم قوة دولة أو دول معينة سوف يغريها على استخدام قوتها الصاعدة، ليس فقط لصيانة سلامتها الإقليمية واستقلالها السياسى (الدفاع الشرعى) ولكن يدفعها

أيضًا إلى العدوان والتوسع على حساب غيرها من الدول. بعبارة أخرى، فإن «توازن القوى» الذى لا تحكمه قواعد قانونية تفرض قيودًا على الدول فى استخدام قوتها لن يحقق الأمن والاستقرار الذى تنشده الشعوب. ولذلك فإن نشوب الحرب العالمية الأولى بعث وعيًا متزايدًا بين سائر شعوب العالم بضرورة تجنب أهوال الحروب فى المستقبل[٣] خاصة بعد أن أخذت الحرب، بفعل التقدم التكنولوجى، طابعًا «شموليًا» ومدمرًا للبشر ولأسس الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع الشعوب - الأوروبية وغير الأوروبية على السواء[٤].

كذلك ينبغى التذكير بأن الاعتقاد السائد عند نشوب الحرب، سواء لدى رجال الحكم أو الفكر أو الرأى العام عمومًا، هو أن تلك الحرب كانت حربًا عرضية أو «عفوية» (Fortuite) حدثت بسبب التقصير أو الغفلة أو تهور بعض الساسة[٥]. وبناء على هذا الاعتقاد، فقد وقر فى النفوس أنه فى الإمكان تجنب الحرب فى المستقبل إذا تحلى الحكام بقدر معقول من الروية والتبصر. وهذا ما أراد أن يحققه عهد عصبة الأمم بإقرار بعض التدابير والإجراءات الوقائية التى تهدف إلى تجنب الحروب التى تنشب بسبب الانسياق وراء الأهواء الجامحة.

وهكذا، فإن الحرب وفقًا لعهد العصبة، لم تكن عملا غير مشروع فى ذاته كما تقرر فيما بعد وبالتدريج كما سنرى فى بروتوكول جنيف لعام (١٩٢٤)، وفى اتفاقات لوكارنو لعام (١٩٢٥)، وخاصة فى «ميثاق بريان - كيلوج» لعام (١٩٢٨)، وبصفة أخص فى ميثاق الأمم المتحدة فى عام (١٩٤٥). فقد كان عهد العصبة أكثر تواضعًا وأقل طموحًا: فقد ظلت الحرب أداة مشروعة بوصفها وسيلة أخيرة لتسوية المنازعات بين الدول، واكتفى العهد بإفساح المجال أمام تسوية المنازعات بالطرق السلمية - بما فى ذلك وساطة مجلس العصبة - قبل اللجوء إلى استخدام القوة العسكرية.

وحيث إنه من الصعب قبول فكرة أن الحرب هى وليدة الأهواء وتهور رجال الحكم[٦]، فإن التنظيم الذى وضعه عهد العصبة لتجنب الحروب فى المستقبل جاء تنظيميًا ضعيفًا ودون فاعلية. والشاهد على ذلك الحروب التى شاعت فى عقد الثلاثينيات[٧] والتى قادت إلى إشعال نيران الحرب العالمية الثانية.

ومن ناحية أخرى، فإن القواعد التى وضعها عهد عصبة الأمم لحكم مشروعية استخدام القوة العسكرية لم تعكس فقط هذه النظرة الخاطئة لطبيعة الحروب، ولكنها تأثرت أيضًا بالتوازن الدولى الجديد الذى أسفرت عنه الحرب العالمية الأولى. فمن المسلم به أن

المنظمات الدولية ليست وليدة فكر مجرد فهي تشتق مصادرها أيضًا، وفى الأساس، من واقع تغير المصالح القومية للدول بالقياس إلى تغير التوازنات الدولية. ومن أبرز معالم الوضع السياسى والإستراتيجى العام فور انتهاء الحرب العالمية الأولى هو وجود تحالف عسكرى منتصر، فرض تسوية جائرة على دول منهزمة[٨]. ففى ١٩١٩، أراد الحلفاء المنتصرون جنى ثمار انتصارهم والاحتفاظ بالغنائم التى حصلوا عليها فى مواجهة أية محاولة للدول المهزومة للأخذ بالثأر واستعادة ما فقدته نتيجة لهزيمتها.

بعبارة أخرى موجزة، أسفرت الحرب عن توازن دولى جديد لصالح الدول المنتصرة. وكان طبيعيًا أن تحرص هذه الدول على استمرار ذلك التوازن فأسندت إلى عصبة الأمم مهمة ضمان استمرار ذلك التوازن. وهذا ما يفسر اعتبار عهد العصبة جزءًا لا يتجزأ من معاهدات الصلح [٩] كما أنه يفسر نص المادة العاشرة من عهد العصبة التى أوجبت على جميع الدول «احترام وضمان السلامة الإقليمية والاستقلال السياسى لأية دولة عضو ضد أى عدوان خارجى» فالوظيفة الأساسية التى أسندت إلى عصبة الأمم لم تكن المحافظة على «السلم الدولى» فى شموله كهدف يصبو إليه المجتمع الدولى ككل بقدر ما كانت المحافظة على «سلم خاص» أساسه الإقرار بشرعية التسويات الجائرة التى وضعتها معاهدات الصلح وضمان استقرارها فى المستقبل، وإن اختلفت الدول المنتصرة فيما بينها حول تنظيم تلك الضمانة بشكل فعال.

إن نص المادة العاشرة يضع قيدًا موضوعيًا على مشروعية الحرب من حيث أسبابها ومن حيث أهدافها، وذلك بتحريم «العدوان الخارجى» ضد السلامة الإقليمية والاستقلال السياسى للدول الأعضاء فى المنظمة. وقد أثار هذا التحريم جدلاً واسع النطاق، وعارضته دول كثيرة على أساس أنه كان يهدف إلى تجميد التسويات الإقليمية والسياسية الجائرة التى فرضتها معاهدات الصلح على الدول المهزومة. ولهذا السبب ظل هذا النص راكدًا، فلم يعمل به طوال حياة عصبة الأمم. وحتى من المنظور القانونى المجرد، فإن التحريم الوارد فى نص المادة العاشرة لم تكن له أية قيمة عملية، فإن النص يحرم اكتساب أراضى الغير عن طريق الغزو (Debellatio)، أو التهديد بشن حرب عدوانية. ولكن مفهوم العدوان يتجاوز مفهوم الحرب. فالحرب هى علاقة قانونية تخضع لأحكام القانون الدولى فى قيامها وفى مسارها، خاصة فيما يتعلق بحقوق والتزامات الدول المحايدة. أما «العدوان» فيشمل صورًا أخرى لاستخدام القوة العسكرية قد لا تبلغ مستوى الحرب بالمفهوم القانونى. معنى ذلك أن تطبيق نص المادة العاشرة كان يتطلب بداءة تعريف

«العدوان». وقد فشلت جميع الجهود الرامية إلى تعريف العدوان فى مختلف صوره بما فى ذلك تعريف «الحرب العدوانية» (aggressive War). ولذلك فشلت عصبة الأمم فى تطبيق نص المادة العاشرة حتى فى حالات العدوان الصارخة مثل غزو اليابان لمنشوريا، وغزو إيطاليا للحبشة: فلم تعتبر اليابان أنها فى حالة حرب مع الصين، ولم تعترف إيطاليا بأنها فى حالة حرب مع الحبشة.

ومن ناحية أخرى، فإنه حتى مع افتراض التوصل إلى تعريف محدد للعدوان، فإن العبارة الأخيرة لنص المادة العاشرة قد أضعفت كثيرًا من سلطة مجلس العصبة فى مثل هذه الحالات. فقد نصت هذه العبارة على أنه فى حالة وقوع عدوان، أو تهديد بعدوان، فإن المجلس يوصى (shall advise)، وبالإجماع، بالتدابير الكفيلة باحترام السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى لكل دولة عضو. وهذا ما يعرف بنظام «الأمن الجماعى» أو «الضمان الجماعى» (collective seeurity) كأسلوب جماعى لمواجهة العدوان، كما سنرى.

خلاصة القول: إن الحرب غير المشروعة وفقًا لعهد عصبة الأمم هى « الحرب العدوانية» فقط بمعنى تلك الحرب التى تهدف إلى تغيير الأوضاع الإقليمية للدول عنوة. أما الحرب كأداة لتسوية المنازعات الدولية، أو لتحقيق أهداف أخرى بخلاف التوسع الإقليمى، فهى حرب مشروعة قانونًا من حيث المبدأ. ولكن نظرًا لخطورتها وتأثيرها السلبى على السلم والأمن فى العالم، فقد أقر عهد عصبة الأمم بعض التدابير التى تفسح المجال أمام الدول الأطراف فى نزاع معين للتهدئة (cooling- off period) وعدم التسرع فى استخدام القوة العسكرية انسياقًا وراء جموح الأهواء. وهكذا ربط عهد العصبة بين التسوية السلمية للمنازعات ومشروعية استخدام القوة.

التسوية السلمية للمنازعات الدولية ومشروعية استخدام القوة:[١٠]

تنص المادة (١٢) من عهد العصبة على التزام الدول الأعضاء جميعًا، فى حالة قيام نزاع يهدد بقطع العلاقات بينها، أن تعرض هذا النزاع على التحكيم، أو على المحكمة الدولية، أو على مجلس العصبة. ولا يلجأ أطراف النزاع إلى الحرب قبل فوات ثلاثة أشهر على صدور قرار التحكيم أو حكم المحكمة أو تقرير مجلس العصبة. وينبغى أن يصدر قرار التحكيم أو حكم المحكمة خلال فترة معقولة. أما تقرير مجلس العصبة فيجب أن يصدر خلال ستة أشهر من عرض النزاع عليه.

وتنص المادة (١٣) على أنه إذا قام نزاع بين الدول الأعضاء وعجزت عن تسويته بالوسائل الدبلوماسية (التفاوض، الوساطة، التوفيق)، ورأت أن هذا النزاع قابل للتسوية القانونية، فإنها تعرضه على التحكيم أو على المحكمة الدولية. وتتعهد الدول الأعضاء بتنفيذ قرار التحكيم أو حكم المحكمة بحسن نية، ولا تلجأ إلى الحرب ضد الدولة العضو التى قبلت قرار التحكيم أو حكم القضاء. أما فى حالة عدم تنفيذ القرار أو الحكم، فإن لمجلس العصبة أن يقترح ما يراه من تدابير لحمل الطرف الخاسر فى النزاع على التنفيذ.

وفى حالة عدم عرض النزاع على التحكيم أو القضاء الدولى تطبيقًا لنص المادة (١٣) سالفة الذكر، فقد حددت المادة (١٥) الإجراءات التى تتبع بشأن عرضه على مجلس العصبة الذى يقوم بإصدار التوصيات اللازمة بشأن تسويته تسوية عادلة.

واضح مما تقدم، أن التنظيم القانونى الذى وضعه عهد عصبة الأمم لتسوية المنازعات بين الدول بالطرق السلمية لا يختلف كثيرًا عن السلوك المعتاد الذى درجت عليه الدول فى السابق. والتجديد الوحيد فى هذا الصدد ـ وهو تجديد هام فى ذاته ـ هو أن مبدأ التسوية السلمية للمنازعات قد تحول من مبدأ سياسى إلى مبدأ قانونى يعرِّض من يخالفه للمساءلة القانونية الدولية. أما فى السابق فقد احتفظت الدول بحرية مطلقة فى الاختيار بين التسوية السلمية أو استخدام القوة العسكرية كما قدمنا.

ومع ذلك، فإن مضمون الالتزام القانونى بتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية لم يكن محددًا على وجه الدقة، ولذلك تمتعت الدول بقدر كبير من السلطة التقديرية فى كيفية تطبيقه. وترجع هذه السلطة التقديرية إلى أن هذا الالتزام هو من قبيل الالتزامات ببذل عناية التى يحكمها مبدأ حسن النية، وليس من قبيل الالتزامات بتحقيق غاية. فقد احتفظت الدول بحرية الاختيار بين وسائل التسوية السلمية. فجميع هذه الوسائل هى وسائل إرادية بمعنى أنه لا يمكن إجبار الدول على اتباع وسيلة دون الأخرى. فلا تعارض ـ إذن ـ بين الالتزام القانونى بتسوية المنازعات بالطرق السلمية، وحرية اختيار وسيلة التسوية. من هذا المنظور، تنقسم وسائل التسوية السلمية إلى «وسائل سياسية» و«وسائل قانونية» تبعًا لنوعية المنازعات المراد تسويتها. وفى هذا الصدد يمكن التفرقة بين «المنازعات القانونية» (legal disputes)، و«المنازعات السياسية» التى يطلق عليها أحيانًا مصطلح «المواقف الصراعية» (conflictual situations). وتدور «المنازعات القانونية» حول مطالب محددة ومتعارضة تستند إلى قواعد قانونية (rights and obligations) طبقًا للنظام القانونى القائم (lex lata)، ومن ثم فإن هذه النوعية من المنازعات تكون قابلة

«للتسوية القضائية» (justiciable disputes) أما «المنازعات السياسية» ـ أو «المواقف الصراعية» ـ فتدور حول اختلاف المصالح (interests) بصرف النظر عن سندها القانونى، ولذلك فهى تنطوى دائمًا على رغبة أحد الأطراف فى تعديل النظام القانونى القائم بما يتفق وتحقيق مصلحته (lex ferenda)، فهى تثير ـ إذن ـ قضية عامة تتعلق بالتغيير السلمى للعلاقات الدولية (peaceful change) وإلا أدت إلى استخدام وسائل القهر ـ ومن بينها القوة العسكرية ـ لتغييرها. ولذلك فإن «المنازعات السياسية» لا تصلح للتسوية القضائية (non - justiciable disputes).

وحيث إن تصنيف المنازعات الدولية على النحو السابق متروك للدول المتنازعة نفسها، فإنها تتمتع بالتالى بحرية الاختيار بين الوسائل السياسية أو الوسائل القانونية للتسوية السلمية. وهذا ما أقرته المادة (١٥) من عهد عصبة الأمم سالفة الذكر. فالدولة ليست ملزمة قانونًا بعرض منازعاتها على هيئات التحكيم أو على محكمة العدل الدولية الدائمة. فإن ولاية هذه الأجهزة هى ولاية اختيارية وليست إجبارية. وما زال هذا الوضع قائمًا إلى اليوم.

وحيث إن عهد عصبة الأمم قد اختص بالنص أسلوبى التسوية القضائية (التحكيم أو القضاء الدولى) أو التسوية السياسية بواسطة مجلس العصبة، وحيث إن اللجوء إلى التسوية القضائية هو عمل إرادى لا يتمتع بصفة الإلزام القانونى كما ذكرنا، فإن الالتزام القانونى بتسوية المنازعات بالطرق السلمية يصبح قاصرًا فى الواقع على وساطة مجلس العصبة، ومن ثم تصبح التسوية الفعلية للنزاع مرتبطة بحدود تلك الوساطة، أى بما يتمتع به المجلس من سلطات فى هذا الشأن. ويتضح من نصوص عهد العصبة أن تقرير المجلس (Report) بشأن تسوية النزاع يجب أن يصدر بإجماع الدول الممثلة فيه باستثناء أطراف النزاع أنفسهم، وهو شرط يصعب تحققه فى العمل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن سلطة المجلس لا تتعدى مستوى التوصيات (recommendations) غير الملزمة قانونيًا.

مما تقدم يتضح، حتى مع افتراض احترام الدول للنصوص سالفة الذكر، أن الحرب فى ظل نظام عصبة الأمم كانت جائزة ومشروعة فى أكثر من حالة:

١ ـ تعذر توفر الإجماع داخل مجلس العصبة عند إصدار توصياته فى خصوص النزاع (المادة ١٥ فقرة ٧)[١١].

٢ ـ امتناع المجلس عن اتخاذ أية توصية بشأن النزاع إذا رأى أن الأمر يدخل فى إطار «الاختصاص الداخلى» لأى من الطرفين المتنازعين (المادة ١٥ فقرة ٨). وهذا قيد موضوعى يرد على اختصاص المجلس نفسه.

٣ ـ إذا رفض طرف فى النزاع تنفيذ توصيات المجلس.

٤ ـ إذا رفض طرف فى النزاع تنفيذ قرار التحكيم أو حكم المحكمة الدولية.

وفى الحالتين الأخيرتين، تصبح محاربة الطرف الممتنع عن التنفيذ مشروعة قانونًا، فضلا عن جواز توقيع عقوبات جماعية عليه لإجباره على التنفيذ، هذا بالإضافة إلى مشروعية الحرب الدفاعية عملا بحق الدفاع الشرعى الفردى أو الجماعى عن النفس الذى لا جدال فيه.

خلاصة القول: فى جميع الحالات السابقة، يكون استخدام القوة العسكرية جائزًا أو مشروعًا بصرف النظر عن شرعية المطالب التى يدور حولها النزاع أو عدم شرعيتها. فمشروعية الحرب وفقًا لعهد عصبة الأمم لم تكن تقوم على مفهوم مشروعية أسبابها وأهدافها ـ باستثناء «الحرب العدوانية» التى تهدف إلى اكتساب إقليم الغير بالقوة ـ إنما كانت تقوم على احترام أو عدم احترام الإجراءات الشكلية المنصوص عليها فى المواد (١٢) إلى (١٥) من عهد العصبة والخاصة بتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية. فإذا التزمت الدول بهذه الإجراءات فلا مسئولية عليها إن هى استخدمت القوة وشنت حربًا على دولة أو دول أخرى. أما إذا أخلت الدولة بإجراءات التسوية السلمية، فإن استخدامها للقوة العسكرية فى تسوية منازعاتها مع الدول الأخرى، أو شنها «حربًا عدوانية» بالمفهوم السابق، يكون عملاً غير مشروع يهدد السلم والأمن الدوليين أو يخل بهما، ويستوجب ـ بالتالى ـ تدخل عصبة الأمم لردعه. وهذا يثير قضية العلاقة بين مبدأ عدم مشروعية استخدام القوة ونظام «الأمن الجماعى».

عدم مشروعية استخدام القوة والأمن الجماعى

إن الأساس القانونى لنظام الأمن الجماعى ورد فى نص المادة (١١) من عهد عصبة الأمم [١٢]. فقد نصت الفقرة الأولى من تلك المادة على أن «كل حرب ـ أو تهديد بالحرب ـ تمس بشكل مباشر أو غير مباشر أحد أعضاء العصبة تهم العصبة ككل». وفى هذه الحالة يدعو الأمين العام مجلس العصبة إلى الانعقاد فورًا بناء على طلب أى عضو من أعضاء العصبة

لاتخاذ التدابير اللازمة «للمحافظة بفعالية على سلام الأمم». وتنص الفقرة الثانية من نفس المادة أن لكل عضو فى العصبة أن يلفت نظر الجمعية العامة، أو مجلس العصبة، بصفة ودية، إلى أى موقف من شأنه الإخلال بالسلم الدولى أو يعكر صفو العلاقات بين الدول.

معنى ذلك، أنه فى حالة لجوء دولة عضو فى العصبة إلى الحرب دون اتباع إجراءات التسوية السلمية سالفة الذكر (المواد ١٢ إلى ١٥)، فإن العصبة تقرر توقيع جزاءات اقتصادية وعسكرية على تلك الدولة عملا بنص المادة (١٦) من عهد العصبة. ولكن هذه التدابير الجماعية لم يكن لها قيمة عملية. فقد كان يشترط لتوقيع هذه الجزاءات وقوع الحرب أو عدوان بالفعل، فلا يمكن اتخاذها عند وجود تهديد للسلم مهما كان خطيراً. وبذلك يكون التدخل فى أغلب الأحوال متأخراً.

كذلك لم يكن هناك تحديد لمعنى العدوان كما قدمنا، فقد كان الأمر متروكًا لتقدير كل دولة. ومعنى ذلك عدم التزام الدول بتطبيق الجزاءات الجماعية إلا إذا قررت بنفسها اعتبار إحدى الدول أنها ارتكبت عدوانًا. فضلا عن ذلك، وحتى مع افتراض إقرار الدول بوقوع عدوان، فإن عهد العصبة ترك للدول حرية تطبيق الجزاءات الاقتصادية على فترات ممتدة، وليس بصفة فورية، الأمر الذى يفقد تلك الجزاءات فاعليتها كما حدث فى حالة عدوان إيطاليا على الحبشة[١٣]. وأخيراً فإنه بالنسبة للعقوبات العسكرية التى يقررها مجلس العصبة، فقد كان تنفيذها رهنًا بموافقة الدول الأعضاء مما أدى إلى عدم تنفيذ الغالبية العظمى منها.

خلاصة القول: إن عهد عصبة الأمم لم يحرم الحرب بشكل قاطع ومطلق، وإن كان قد فرض التزامًا قانونيًا على الدول بتسوية منازعاتها بالطرق السلمية، كما حدد إجراءات التسوية السلمية. فإذا فشلت إجراءات التسوية السلمية وفقًا لتلك الإجراءات، فإن الحرب تكون عملا مشروعًا قانونًا. من ناحية أخرى، إذا كان عهد العصبة قد حرَّم «الحرب العدوانية» ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى للدول الأعضاء، فإن الجزاءات التى تفرض على الدولة المعتدية طبقًا لنظام الأمن الجماعى شابها قصور شديد سواء من حيث إجراءات توقيعها، أو من حيث طبيعتها الإلزامية.

هذا، وقد بذلت عدة محاولات خلال حياة عصبة الأمم بهدف تأكيد مبدأ «تحريم الحرب»، أو تحريم العدوان عمومًا، من حيث الموضوع، وليس فقط من حيث الإجراءات الشكلية، وبالتبعية تطوير نظام «الأمن الجماعى». نذكر من هذه المحاولات: بروتوكول

جنيف لعام (١٩٢٤)، واتفاقات لوكارنو فى عام (١٩٢٥)، وبصفة خاصة «ميثاق باريس»، المعروف باسم «ميثاق بريان ـ كيلوج»، فى عام (١٩٢٨).

بروتوكول جنيف (١٩٢٤)

بعد مفاوضات مسهبة داخل لجان وأروقة جمعية العصبة، وافقت الجمعية بالإجماع، فى (١٢ أكتوبر ١٩٢٤)، على «بروتوكول فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية». (protocol for the pacific settlement of international disputes) والذى يعرف عادة باسم «بروتوكول جنيف»(١٤). وقد دعت الجمعية الدول الأعضاء إلى التوقيع عليه بأسرع ما يمكن. وكان الهدف من الموافقة على البروتوكول هو تدعيم عهد عصبة الأمم فيما يتعلق بإجراءات التسوية السلمية للمنازعات الدولية وما يتعلق بأسس نظام «الأمن الجماعى»(١٥).

فقد دعت جمعية العصبة الدول الأعضاء إلى قبول الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية الدائمة، وضرورة عرض المنازعات القانونية على هذه المحكمة أو على هيئة تحكيم، وأن أى نزاع لا يعرض للتسوية القضائية يتعين عرضه على مجلس العصبة، أى للتسوية السياسية. وفى هذه الحالة، إذا صدر قرار المجلس بالإجماع، فإنه يكون ملزمًا قانونًا. أما إذا فشل المجلس فى إصدار قرار لعدم توفر الإجماع، فإنه لا يحق لأطراف النزاع اللجوء إلى الحرب بعد مضى ثلاثة أشهر كما نص عهد العصبة، ولكن يتعين عليها عرضه على التحكيم أو على محكمة العدل الدولية الدائمة. ويقوم مجلس العصبة بتشكيل هيئة المحكمين. وتلتزم الدول بتنفيذ هذه التسوية القضائية. فإذا أقدمت دولة على شن الحرب دون اتباع هذه الإجراءات، أو رفضت تنفيذ حكم المحكمة، أو قرار هيئة التحكيم، أو قرار مجلس العصبة، فإن ذلك يعتبر قرينة على أنها دولة معتدية ما لم يقرر مجلس العصبة بالإجماع غير ذلك. وإذا ثبت العدوان على النحو السابق، فإن الدول الأطراف فى البروتوكول تلتزم قانونًا بتوقيع عقوبات اقتصادية وعسكرية على الدولة المعتدية. ويقرر مجلس العصبة، بأغلبية الثلثين، نوع العقوبات التى توقع.

معنى ذلك أن بروتوكول جنيف هدف إلى معالجة أوجه النقص فى عهد عصبة الأمم. فلم تعد التسوية القضائية للمنازعات الدولية عملا إراديًا متروكًا للسلطة التقديرية المطلقة للدول الأطراف فى النزاع فى جميع الأحوال، ولكنها أصبحت التزامًا قانونيًا فى حالة فشل مجلس العصبة فى اتخاذ قرار بالإجماع فى شأن تسوية النزاع.

من ناحية أخرى، نص عهد العصبة على أن قرار المجلس بتوقيع عقوبات على الدول المدانة بالعدوان يكون بالإجماع، بينما وفقًا لبروتوكول جنيف، فإن القرار يصدر بأغلبية موصوفة، هى أغلبية الثلثين.

وأخيرًا، فإنه وفقًا لعهد العصبة، فإن المجلس يصدر توصيات بتوقيع الجزاءات على الدولة المدانة بالعدوان، بينما وفقًا لبروتوكول جنيف، فإن المجلس يصدر فى هذا الشأن قرارات ملزمة قانونًا.

لكن من ناحية أخرى، ربطت جمعية العصبة بين نفاذ بروتوكول جنيف وتوصل الدول إلى اتفاق بشأن نزع السلاح. فإذا فشل مؤتمر نزع السلاح (الذى تقررت دعوته إلى الانعقاد فى شهر يونيو ١٩٢٥) فى تحديد تسلح الدول، فإن مجلس العصبة يعلن سقوط البروتوكول نفسه.

فكأن بروتوكول جنيف ربط بين ثلاثة أمور: الالتزام بالتسوية القضائية أو السياسية للمنازعات الدولية فى نهاية المطاف، وقيام نظام فعال للأمن الجماعى، ونزع السلاح أو تحديد التسلح. وحيث إنه لم يكن متوقعًا أن تتوصل الدول بسهولة إلى اتفاق عام للحد من التسلح نظرًا لارتباط هذه القضية بتوازنات القوى فيما بينها، فإن احتمال سقوط بروتوكول جنيف أو عدم دخوله مرحلة النفاذ، كان احتمالا قائمًا، إن لم يكن مؤكدًا. وعلى أية حال فإن البروتوكول لم يدخل مرحلة النفاذ ليس بسبب عدم التوصل إلى اتفاق بشأن الحد من التسلح، ولكن لأن عددًا كبيرًا من الدول رفضت التوقيع عليه. فقد رفضت بريطانيا ودول الدومنيوم البريطانى التوقيع على البرتوكول. وحيث إن إيطاليا واليابان كانتا قد أعلنتا تعليق توقيعهما على البروتوكول على شرط توقيع بريطانيا عليه، فقد رفضتا قبول البروتوكول بناء على رفض بريطانيا له.

ولكن بالرغم من عدم نفاذ بروتوكول جنيف، فإن روح الوفاق بين الدول الكبرى، والتى سادت أعمال جمعية العصبة فى عام (١٩٢٤). حفزت الدول الأعضاء على مواصلة مسيرة البحث عن السلام. وأسفرت هذه المسيرة عن إبرام اتفاقات «لوكارنو» فى عام (١٩٢٥)، واتفاق «بريان ـ كيلوج» فى عام (١٩٢٨).

اتفاقات لوكارنو (١٩٢٥)

لقد فشلت فرنسا، بسبب تضارب مصالح الدول الأوروبية الكبرى، فى تحقيق هدف سياستها الخارجية التقليدية التى قامت على إستراتيجية الإبقاء على ضعف ألمانيا والحيلولة

دون استعادة مكانتها كدولة مؤثرة فى الشئون الأوروبية والعالمية من خلال قبول عضويتها فى عصبة الأمم وتمتعها بمقعد دائم فى مجلس العصبة. وقد أيقن(Aristide Briand)[١٦] . الذى تولى وزارة الخارجية الفرنسية فى إبريل (١٩٢٥)، استحالة الاستمرار طويلا فى سياسة إضعاف ألمانيا. ولذلك دعى إلى اتباع سياسة جديدة تقوم على فكرة إقامة «تعاون فرنسى ـ ألمانى» على أساس أن هذا التعاون سوف يوجه نهضة ألمانيا نحو السلم والحيلولة دون ترسيخ ميل الشعب الألمانى إلى الأخذ بالثأر لهزيمته فى الحرب العالمية الأولى. ولفهم مغزى هذه السياسة الجديدة، تجدر ملاحظة أن ألمانيا، بحكم عدد سكانها (٧٠ مليون نسمة) مقارنة بعدد سكان فرنسا (٤٠ مليون نسمة)، وبحكم قدرتها على استعادة قوتها الاقتصادية، ستكون بالضرورة أقوى من فرنسا فى وقت قصير نسبيًا. ولذلك رأى «بريان» أنه ينبغى العمل على تشجيع الحكومة الألمانية القائمة والأحزاب السياسية التى تساندها على مواصلة اتباع سياسة سلمية تحول دون احتمال تجدد النزاع المسلح بين الدولتين.

وقد لاقت هذه السياسة الفرنسية الجديدة ترحيبًا كبيرًا من الحكومة الألمانية المعتدلة التى كانت فى سدة الحكم، خاصة بعد أن تولى (Stresemann) منصب وزير الخارجية فى أغسطس (١٩٢٣) واستمر فى هذا المنصب حتى وفاته فى أكتوبر (١٩٢٩) فقد كان «ستريزمان» من أقوى دعاة استمرار ألمانيا فى سياسة «تنفيذ» معاهدة صلح فرساى باعتبار أن هذه السياسة هى الأسلوب الواقعى الذى سيؤدى إلى التخلص تدريجيًا وسلميًا من بعض الشروط المجحفة التى فرضها الحلفاء المنتصرون على ألمانيا خاصة فى منطقة الراين الحيوية التى خضعت لاحتلال قوات الحلفاء ضمانًا لوفاء ألمانيا بالتزامها بدفع تعويضات أضرار الحرب، وضمانًا أيضًا لبقائها منزوعة السلاح. وبناء على ذلك صرح «ستريزمان»، فى فبراير (١٩٢٥)، بأن الحكومة الألمانية تتعهد باحترام خطوط حدودها الغربية مع فرنسا وبلجيكا كما وضعتها معاهدة صلح فرساى، واقترح إبرام معاهدة عدم عدوان بين الدول الأوروبية الغربية، وإبرام اتفاق تحكيم فيما بينها. ومع بداية شهر أكتوبر (١٩٢٥)، قامت مفاوضات بين دول أوروبا الغربية الرئيسية: فرنسا، وبريطانيا، وإيطاليا، وألمانيا. وانضمت إلى هذه المفاوضات فى مرحلة لاحقة كلٌ من بلجيكا، وبولندا، وتشيكوسلوفاكيا. وأسفرت هذه المفاوضات عن إبرام عدة اتفاقات فى ديسمبر (١٩٢٥) يطلق عليها اختصارًا اسم «اتفاق لوكارنو». وأهم هذه الاتفاقات إبرام معاهدتين بين ألمانيا من جانب، وكلٌ من فرنسا وبلجيكا من الجانب الآخر. وقد تضمنت المعاهدتان تعهدًا باحترام الحدود الدولية القائمة بين تلك الدول. وقد وضع هذا التعهد تحت ضمانة جماعية وفردية من قبل الدول الأطراف بالإضافة إلى بريطانيا وإيطاليا[١٧].

إن التعهد باحترام الحدود فى هذه المنطقة الجغرافية المحددة هو تأكيد للمبدأ العام الوارد فى المادة العاشرة من عهد عصبة الأمم سالف الذكر. وقد التزمت الدول الأطراف بعدم شن هجوم عسكرى، أو اللجوء إلى الحرب، ضد دولة أخرى طرف فى المعاهدة، وأن تسوى جميع المنازعات التى قد تقوم فيما بينها بالطرق السلمية. وبالفعل تم إبرام معاهدة تحكيم بين ألمانيا وفرنسا، وبين ألمانيا وبلجيكا تضمنت نفس الإجراءات التى قررها بروتوكول جنيف سالف الذكر.

من ناحية أخرى، جدير بالملاحظة أن هذا الاتفاق الخاص بالأمن المتبادل بين الدول الغربية الثلاث المذكورة أصبح يتمتع بضمانة خاصة، فردية وجماعية، من جانب الدول التى شاركت فى مفاوضات «لوكارنو» بما فيها بريطانيا وإيطاليا. فمسئولية حفظ السلم والأمن فى المنطقة أصبحت منوطة بتلك الدول. معنى ذلك فى الحقيقة هو تخطى الاختصاصات العامة لعصبة الأمم، ومن ثم إضعافها(١٨) وإن كان «اتفاق لوكارنو» قد خلق وهمًا بأنه يعتبر دعمًا لعصبة الأمم.

وقد تضمنت اتفاقات «لوكارنو» أيضًا إبرام اتفاقيتى تحكيم بين ألمانيا من جانب، وكل من بولندا وتشيكوسلوفاكيا من الجانب الآخر، على نمط الاتفاقيتين التى أبرمتهما ألمانيا مع كلٍّ من فرنسا وبلجيكا. ولكن على خلاف الوضع فى غرب أوروبا، لم تتعهد دول أوروبا الوسطى الثلاث (ألمانيا وبولندا وتشيكوسلوفاكيا) بصفة رسمية باحترام الحدود القائمة بينها، كما أنها لم تلتزم بعدم اللجوء إلى الحرب فى أى حال من الأحوال، مكتفية فى ذلك بالتنظيم العام الذى وضعه عهد عصبة الأمم(١٩).

خلاصة القول: إن «اتفاق لوكارنو»، شأنه فى ذلك شأن «بروتوكول جنيف»، لم يحرم الحرب فى ذاتها، ولكنه اكتفى بتأكيد المبدأ الوارد فى المادة العاشرة من عهد عصبة الأمم بتحريم «الحرب العدوانية» ضد السلامة الإقليمية والاستقلال السياسى للدول الأعضاء. والتجديد الوحيد الذى أدخله «اتفاق لوكارنو» على نظام عصبة الأمم هو التزام الدول بالتسوية القضائية للمنازعات الدولية فى آخر المطاف على النحو الذى قرره «بروتوكول جنيف» الذى لم يقدر له أن يرى النور كما قدمناه. أما الضمانة الخاصة التى وضعها «اتفاق لوكارنو» للحدود بين ألمانيا وكل من فرنسا وبلجيكا، وبالإضافة إلى اتفاقات الأمن المتبادل التى أبرمتها فرنسا مع بعض دول أوروبا الوسطى ودول البلقان، وبين تلك الدول ذاتها (مثل «الوفاق الصغير»)، فقد أكدت الإقرار بعجز نظام «الأمن الجماعى» فى ظل عصبة الأمم عن توفير ضمانة فعالة للحدود الدولية.

ميثاق باريس (ميثاق بريان - كيلوج) عام ١٩٢٨:[٢٠]

لقد أبرم «ميثاق باريس» - المعروف أيضًا باسم «ميثاق بريان - كيلوج» - بمبادرة فرنسية وأمريكية. وقد تم التوقيع عليه، فى (٢٧ أغسطس ١٩٢٨)، من جانب (١٥) دولة من بينها جميع الدول الكبرى. والميثاق هو معاهدة مفتوحة للانضمام إليها. وقد أصبح نافذًا اعتبارًا من (٢٤ يوليو ١٩٢٩) بين (٤٦) دولة (١٥ دولة أصلية و٣١ دولة منضمة). وبحلول نهاية عام (١٩٣٨)، التزمت به (٦٣) دولة من بينها دول لم تكن تتمتع بعضوية عصبة الأمم نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر الولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد السوفيتى (لم ينضم الاتحاد السوفيتى إلى عصبة الأمم إلا فى عام ١٩٣٦)، وتركيا، والمكسيك... بينما امتنعت بعض الدول الأعضاء فى عصبة الأمم عن الانضمام إليه نذكر منها الأرجنتين، وبوليفيا، والسلفادور، وأورجواى. ولذلك يمكن القول بحق أن «ميثاق بريان - كيلوج» هو أهم وثيقة دولية عالجت قضية عدم مشروعية الحرب قبل إبرام ميثاق الأمم المتحدة فى (١٩٤٥).

* ويتكون ميثاق بريان - كيلوج من ديباجة ومادتين فقط .

وتنص الديباجة على اقتناع الدول الموقعة على الميثاق بأن أى تغيير فى العلاقات القائمة فيما بينها لا يتم إلا بالوسائل السلمية - أى « التغيير السلمى» (peace ful change) ، وأن أية دولة تسعى إلى تحقيق مصالحها القومية بالحرب يجب أن «تحرم من فوائد ذلك الميثاق». إن النص على ضرورة التغيير السلمى للعلاقات بين الدول مستمد من نص الما دة (١٩) من عهد عصبة الأمم الذى خول جمعية العصبة صلاحية إصدار توصيات بين الحين والآخر بشأن إعادة النظر فى المعاهدات الدولية التى أصبحت تتعارض مع تطور الظروف الدولية إذا كان استمرار نفاذ هذه المعاهدات يهدد السلم والأمن فى العالم.

وتنص المادة الأولى على أن الدول الأطراف فى الميثاق تعلن رسميًا، باسم شعوبها، تحريم اللجوء إلى الحرب بهدف تسوية المنازعات الدولية، أو كأداة لسياستها القومية فى معاملاتها المتبادلة.

معنى ذلك تحريم الحرب كأداة للحصول على الحق، أى إجبار الدول على الوفاء بالتزاماتها الدولية (enforcementt of law)، أو بوصفها عملا من أعمال السيادة بهدف تحقيق المصالح القومية، أى تغيير أسس العلاقات الدولية القائمة.

وتنص المادة الثانية على تسوية جميع المنازعات أو الصراعات، من أى نوع كانت، وأيًا كان مصدرها، بالطرق السلمية.

لا شك أن «ميثاق بريان - كيلوج» يمثل نقطة تحول هامة فى مسار مبدأ تحريم استخدام القوة فى العلاقات الدولية، مقارنة بعهد عصبة الأمم وباتفاقات لوكارنو. فطبقًا لعهد العصبة (المادة ١٠) وكذلك وفقًا لاتفاقات لوكارنو، فإن الحرب غير المشروعة هى فقط «الحرب العدوانية» التى يكون من شأنها المساس بالسلامة الإقليمية للدول. أما فى غير تلك الحالة، فإن الحرب تظل مشروعة كأداة لتسوية المنازعات الدولية شريطة استنفاذ جميع وسائل التسوية السلمية كما قدمنا. أما «ميثاق بريان ـ كيلوج» فقد حرم الحرب بالمفهوم القانونى كقاعدة عامة. ولكن ما مدى ذلك التحريم؟ هل هو تحريم مطلق لجميع أنواع الحروب؟ أم أن هناك حالات تكون الحرب فيها مشروعة؟ لقد اختلفت الآراء فى هذا الشأن.

فقد ذهب رأى إلى أن «ميثاق بريان ـ كيلوج» قد حرم جميع الحروب، باستثناء ممارسة حق الدفاع الشرعى الفردى أو الجماعى عن النفس، أو الحرب التى يشنها «المجتمع الدولى» ضد الدولة التى تنتهك الالتزامات التى يفرضها عليها عهد عصبة الأمم، أى نظام «الأمن الجماعى». فالحرب فى هذه الحالة الأخيرة تعتبر فى الحقيقة من قبيل «أعمال البوليس» (police action) فهى تهدف إلى ردع الدول التى تنتهك التزاماتها الدولية وما يمثله ذلك الانتهاك من تهديد السلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما. ويستند هذا الرأى إلى حجة أن الدول أصبحت ملزمة قانونًا بتسوية جميع المنازعات فيما بينها، أو تحقيق مصالحها القومية بالطرق السلمية، وهو ما يعنى أنها قد تخلت عن حقها السيادى فى الحرب[٢١].

وذهب رأى آخر ـ وهو الأرجح فى نظرنا ـ إلى أن «ميثاق بريان ـ كيلوج» لم يقض بعدم مشروعية الحرب بشكل مطلق فى جميع الأحوال؛ فقد ظل اللجوء إلى الحرب مشروعًا فى بعض الحالات. ويستند هذا الرأى إلى منطوق نص المادة الأولى من الميثاق والتى تقضى بتحريم الحرب كأداة لتسوية المنازعات بين الدول، أو كأداة لتحقيق المصالح القومية من خلال تغيير العلاقات الدولية القائمة بالقوة. بمفهوم المخالفة، فإن اللجوء إلى الحرب فى غير هاتين الحالتين يعتبر عملا مشروعًا قانونًا. وتطبيقًا لذلك، فإن الحرب تكون مشروعة فى الحالات التالية[٢٢]:

١ ـ الحرب الدفاعية فى الحدود المقررة لممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس، وهو حق لا خلاف عليه.

٢ ـ الحرب كأداة يستخدمها «المجتمع الدولى» لإجبار الدول على احترام التزاماتها الدولية بما يكفل حفظ السلم والأمن الدوليين، أى تطبيق نظام «الأمن الجماعى».

ويستفاد هذا الاستثناء، بإجماع الآراء، من منطوق نص المادة الأولى من «ميثاق بريان ـ كيلوج» التى تحرم الحرب «كأداة لتحقيق المصالح القومية». وبديهى أن تدخل المجتمع الدولى ضد دولة تنتهك التزاماتها الدولية ليس من قبيل تحقيق المصالح القومية بالمعنى الضيق، ولكنه من قبيل تحقيق مصلحة المجتمع الدولى ككل فى حفظ السلم والأمن الدوليين.

٣ـ تطبيقًا لمبدأ «العقد شريعة المتعاقدين»، أى قاعدة نسبية آثار المعاهدات، فإن الحرب ضد دولة غير طرف فى الميثاق تكون حربًا مشروعة فى الحدود المقررة بمقتضى عهد عصبة الأمم، أو بمقتضى اتفاقيات دولية خاصة. مثال ذلك: إعلان بارجواى الحرب ضد بوليڤيا فى (١٩٣٣) («حرب الشاكو») فهو إعلان مشروع؛ لأن بوليفيا لم تكن طرفًا فى ميثاق بريان ـ كيلوج[٢٣]. ومع ذلك، نرى أنه من العسير قبول هذه الحجة، لأن الميثاق المذكور هو من قبيل «المعاهدات الشارعة» (legislative treaties) التى تضع قواعد عامة للسلوك الدولى، تضعها أكثر الدول الفاعلة فى المجتمع الدولى، ومن ثم فإن الميثاق يعتبر أيضًا ملزمًا للدول غير الأطراف فيه، ليس بوصفه معاهدة دولية تفرض التزامات متبادلة بين أطرافها، ولكن بوصفه عملا تشريعيًا دوليًا.

٤ـ الحرب ضد دولة طرف فى الميثاق تنتهك الالتزام المفروض عليها بعدم اللجوء إلى الحرب. فيحق لأية دولة أخرى طرف فى الميثاق، حتى لو لم تكن فى وضع الدفاع الشرعى عن نفسها، أن تشن حربًا هجومية ضد تلك الدولة، خارج نطاق الأمن الجماعى، عقابًا لها لانتهاكها الالتزام الذى فرضه عليها الميثاق، وإجبارها على الوفاء به. تطبيقًا لذلك، فإن إعلان فرنسا وبريطانيا وغيرهما من الدول الحرب على ألمانيا فى (١٩٣٩) كان عملا مشروعًا قانونًا؛ لأنه كان ردًا على انتهاك ألمانيا لالتزامها بمقتضى ميثاق بريان ـ كيلوج عندما بادرت باحتلال دولة بولندا.

إن اعتبار الحرب عملا غير مشروع وفقًا لميثاق بريان ـ كيلوج تترتب عليه بعض النتائج القانونية الهامة:

أولا: نقل عبء الإثبات. فعلى الدولة التى تلجأ إلى الحرب أن تثبت أنها تقوم بعمل مشروع على أساس ممارستها لحق الدفاع الشرعى فى الحدود التى يقررها القانون الدولى العام، ومن ثم فهى تخضع لرقابة المجتمع الدولى للتحقق من صحة هذا الادعاء.

ثانيًا: إن الحرب غير المشروعة لا تكون مصدرًا لاكتساب الحقوق، عملا بالمبدأ القانونى العام الذى يقضى بأن العمل غير المشروع لا يرتب حقًا) (oriturex injuria jus non)

معنى ذلك بطلان اكتساب إقليم الغير بالقوة، أو اكتساب أى حقوق أخرى، إذا كان نتيجة لحرب غير مشروعة. وهذا هو مضمون «مبدأ ستيمسون» (Stimson Doctrine) فى الاعتراف الدولى الذى أكد عدم الاعتراف بالمكاسب الإقليمية لليابان فى إقليم منشوريا بسبب حربها العدوانية ضد الصين فى الثلاثينيات.

ثالثًا: عدم التقيد التام بقواعد الحياد التى تقضى بالمساواة التامة فى التعامل مع الدول المتحاربة. فالدولة المحايدة لا تعامل الدولة التى تبادر بشن حرب هجومية غير مشروعة بنفس معاملة الدولة التى تكون طرفًا فى حرب مشروعة أو الدولة ضحية العدوان. والشاهد على ذلك السلوك المتواتر للدول المحايدة خلال الحربين العالميتين.

من ناحية أخرى، فقد شاب «ميثاق بريان ـ كيلوج» بعض القصور الذى أثر سلبًا على فاعلية تطبيقه.

صحيح أن الميثاق نص على تسوية المنازعات أو الصراعات الدولية بالطرق السلمية. ولكنه اكتفى فى هذا الصدد بالاستناد إلى قواعد القانون الدولى العام التقليدى. فلم يفرض على الدول الأطراف التزامًا قانونيًا محددًا باتباع أية وسيلة من وسائل التسوية السلمية، أو الالتزام بما تسفر عنه تلك التسوية. فقد ظل اختيار أسلوب التسوية السلمية فى نطاق السلطة التقديرية للدول، ما لم تكن قد التزمت بقاعدة تعاقدية خاصة فى هذا الشأن. فكأن «ميثاق بريان ـ كيلوج» قد تراجع عن الالتزام المحدود بالتسوية السلمية الذى تقرر فى عهد عصبة الأمم وفى اتفاقات لوكارنو. هذا القصور يمثل نقطة ضعف حقيقية فى ميثاق بريان ـ كيلوج. فقبل إبرام الميثاق، كانت الحرب وسيلة مشروعة لتسوية المنازعات الدولية إذا التزمت الدول ببعض القيود الإجرائية كما قدمنا. أما «ميثاق بريان ـ كيلوج» فقد حرم الحرب صراحة كأداة لتسوية المنازعات بين الدول ولكنه لم يقنن وسيلة بديلة للحرب بإلزام الدول قانونًا بتسوية منازعاتها بالطرق السلمية والالتزام بمضمون التسوية السلمية. ولذلك فإن تحريم الحرب قانونًا لم يكن له قيمة فعلية فى التطبيق[٢٤].

من ناحية أخرى، فإن تحريم الحرب لم يكن مصحوبًا بأى جزاءات حقيقية تفرض على الدولة التى تلجأ إلى الحرب خلافًا للميثاق، والجزاء الوحيد هو ذلك الذى ورد فى ديباجة الميثاق ويقضى بحرمان الدولة المخالفة من «فوائد الميثاق». وهذا الجزاء لا يعدو أن يكون تطبيقًا للقواعد العامة التى تحكم انقضاء المعاهدات الدولية. فإذا أخلت دولة بالتزاماتها التعاقدية الجوهرية، فإنه يحق للطرف الآخر فى المعاهدة إلغاء المعاهدة، ومن ثم لا تلتزم

الدولة أو الدول المتضررة بأحكام «ميثاق بريان ـ كيلوج» إزاء الدولة التى انتهكت أحكامه. وهذا جزاء غير كاف؛ لأن فاعليته سوف تتوقف على واقع توازن القوى بين الطرفين.

يضاف إلى ما تقدم أن «ميثاق بريان ـ كيلوج» قد حرم الحرب بالمفهوم القانونى. فهل يمتد التحريم إلى الاستخدامات الأخرى للقوة العسكرية التى لا ينطبق عليها وصف الحرب بمفهومها القانونى؟ هذه قضية خلافية على المستوى النظرى. فإن ديباجة الميثاق تؤكد على اقتناع الأطراف بأن تغيير العلاقات القائمة فيما بينها لا يكون إلا بالوسائل السلمية. ويستنتج البعض من هذا النص أن الميثاق يمنع كل استخدام للقوة المسلحة، وليس فقط الحرب[٢٥]. بينما يرى آخرون أن هذا الاستنتاج قد يكون صحيحًا إذا كان الهدف من استخدام القوة هو تغيير العلاقات القائمة بين الدول، ولكنه لا يصدق بالضرورة على حالات استخدام القوة لإجبار دولة على احترام التزاماتها الدولية (enforcement of law)، أى الحصول على حق[٢٦]. وقد امتد الخلاف إلى سلوك الدول. فقد ثارت تساؤلات كثيرة حول مشروعية استخدام القوة العسكرية فى حالات كثيرة قد لا ينطبق عليها وصف الحرب بالمفهوم القانونى. ومن الأمثلة لذلك: احتلال اليابان لمنشوريا فى (١٩٣١ ـ ١٩٣٢)، وغزو إيطاليا للحبشة فى (١٩٣٦)، وتدخل الدول عسكريًا فى الحرب الأهلية فى إسپانيا فى النصف الثانى من الثلاثينيات ... إلخ. فقد اختلفت الدول فى مواقفها من هذه القضايا اختلافًا بينًا. وقد ترتب على هذه الخلافات فشل جميع المحاولات التى بذلت لتعديل عهد عصبة الأمم بما يتفق و«ميثاق بريان ـ كيلوج»[٢٧]. وعلى أية حال، وبالرغم من القصور الذى شاب «ميثاق بريان ـ كيلوج»، وبالرغم أيضًا من الانتهاكات الخطيرة لأحكامه والتى انتهت بنشوب الحرب العالمية الثانية، فإنه يمثل خطوة هامة جدًا نحو إقرار مبدأ منع استخدام القوة العسكرية فى العلاقات الدولية. وقد استندت المحكمة الدولية لمحاكمة مجرمى الحرب العالمية الثانية (محكمة نورمبرج ومحكمة طوكيو) إلى أحكام هذا الميثاق عندما أكدت بأن الحرب ليست عملا غير مشروع فحسب، ولكنها تعتبر أيضًا جريمة دولية تستوجب المساءلة الجنائية لمن أقدموا عليها[٢٨]. ولعل أهم إسهام لـ «ميثاق بريان ـ كيلوج» فى تطوير القانون الدولى بشأن تحريم استخدام القوة فى العلاقات الدولية هو أنه كان ركيزة قوية للتنظيم الدولى الراهن لاستخدامات القوة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة وما تلاه من قوانين أخرى كما سنرى.

* * *

هوامش الفصل الثانى

(1) DUPUIS (ch.) ,Le principe de l'equilibre et le Concert Europeen de la Paix d Westphalie a l'Acte' d Algesiras, Paris, 1911.

(٢) كان يطلق على الحرب العالمية الأولى فى البداية اسم «الحرب العظمى» (the great war) على اعتبار أنها كانت «أعتى» الحروب الأوروبية. ولم يطلق على تلك الحرب مصطلح «الحرب العالمية الأولى» إلا فى وقت لاحق بعد أن تدخلت الولايات المتحدة الأمريكية فى تلك الحرب إلى جانب «دول الوفاق» فى إبريل (١٩١٧). راجع فى ذلك:

The New Cambridge Modern History , vol. X11, 2nd ed.: The Shifting Balance of World Forces, 1898 - 1915, London , 1968 , pp . 6 , 140 , 171.

واضح أن هذا التصور هو تصور أوروبى خالص يجانبه الصواب؛ لأنه يتجاهل الدور الذى قامت به الدول والشعوب غير الأوروبية فى تلك الحرب منذ بدايتها. فقد اتخذت تلك الحرب الطابع العالمى قبل نهاية عام (١٩١٤)، أى قبل تدخل الولايات المتحدة الأمريكية فيها بعامين ونصف على الأقل. فقد أعلنت اليابان الحرب على ألمانيا فى (٢٣ أغسطس ١٩١٤) (استناداً إلى الحلف البريطانى - اليابانى لعام ١٩٠٢). واليابان دولة آسيوية كبرى أصبحت المنافس الرئيسى للدول الأوروبية وللولايات المتحدة الأمريكية على امتداد منطقتى الشرق الأقصى والمحيط الهادى. كذلك تدخلت الدولة العثمانية - وهى دولة آسيوية أكثر منها أوروبية - فى الحرب إلى الجانب «الدول المركزية» فى (أول نوفمبر ١٩١٤). وقد ترتب على ذلك التدخل أثر عميق فى مواقف الشعوب الإسلامية من الحرب، خاصة الشعوب العربية. وأخيراً، وبحكم امتداد الإمبراطوريتين البريطانية والفرنسية إلى معظم أرجاء العالم، فقد اشتركت قوات من المستعمرات البريطانية والفرنسية فى القتال الدائر فى القارة الأوروبية ذاتها وعلى مشارفها (جبهة قناة السويس).

(٣) قد ساور الأمل جميع الشعوب فى أن تكون الحرب العالمية الأولى هى آخر حروب البشرية (a war to end all wars).

(٤) قد أسفرت الحرب العالمية الأولى عن قتل قرابة عشرة ملايين فرد إضافة إلى جرح قرابة ثلاثين مليوناً آخرين أصبح عدد كبير منهم فى عداد المعوقين بصفة دائمة، وما ترتب على ذلك من نقص القوى العاملة لا سيما فى فرنسا وألمانيا وروسيا. كذلك أسفرت الحرب عن تدمير الجزء الأكبر من الطاقة الإنتاجية فى مجال الزراعة ومجال الصناعة، واستهلاك المرافق العامة (خاصة وسائل النقل)، وتفاقمت أيضاً مشكلة ديون الحرب وما ترتب على كل ذلك من انهيار قيمة العملات الأوروبية، وتدهور الأوضاع المعيشة فى جميع البلدان الأوروبية الأمر الذى أدى إلى قيام ثورات اجتماعية اتسمت بقدر كبير من العنف وتأثرت بالأيديولوجية الاشتراكية المتطرفة التى انتصرت فى روسيا منذ (١٩١٧)، كما أنها امتدت إلى ألمانيا فى (١٩١٩) التى شهدت ثورة لليسار الثورى بقيادة Rosa Luxemburg. Karl Liebknecht. وقد أخذ نمو التيارات والتنظيمات الاشتراكية الثورية

طابعًا مؤسسيًا بإنشاء رابطة الأحزاب الشيوعية فى العالم المعروفة باسم «الكومنترن» أو «الاشتراكية الدولية الثالثة» (The Third International).

(٥) إن الحدث المباشر الذى أشعل نيران الحرب العالمية الأولى هو اغتيال ولى عهد إمبراطورية النمسا والمجر (Franz Ferdinand) فى (٢٨ يونيو ١٩١٤) فى مدينة سراييڤو عاصمة مقاطعة البوسنة (والتى كانت تابعة آنذاك لإمبراطورية النمسا والمجر)، على يد شخص ينتمى إلى القومية الصربية. وحيث إن صربيا تزعمت ـ وبدعم من روسيا ـ القومية السلافية فى مجمل منطقة البلقان، فقد انتهزت إمبراطورية النمسا والمجر هذا الحادث الفردى لإعلان الحرب على صربيا فى (٢٨ يوليو ١٩١٤) بهدف القضاء عسكريًا على دولة صربيا، وبذلك تقضى على مشكلة الأقلية الصربية التى كان تمردها يهدد كيان الإمبراطورية التى يتكون شعبها من قوميات مختلفة. وسرعان ما اتسع نطاق هذه الحرب المحلية إلى حرب أوروبية كبرى بحكم المحالفات التى ارتبطت بها الدول الأوروبية الكبرى منذ الربع الأخير من القرن التاسع عشر. وهكذا أخذت الحرب طابع المواجهة بين معسكر «الدول المركزية (ألمانيا والنمسا والمجر)» و«دول الوفاق (فرنسا، وروسيا، وبريطانيا)». أما الدول الأوروبية الأخرى فقد حددت مواقفها من الحرب فانضمت إلى هذا المعسكر أو ذلك تبعًا لمصالحها القومية الخاصة، وبالنظر لتوقعاتها بشأن احتمال انتصار معسكر على الآخر.

(٦) من الخطأ الاعتقاد بأن الحرب العالمية الأولى كانت حربًا عفوية؛ لأنه من الصعب قبول فكرة أن حادثًا فرديًا ألا وهو اغتيال ولى عهد إمبراطورية النمسا والمجر كان هو السبب المباشر لإشعال نيران حرب أوروبية كبرى بشكل مباغت بتأثير الأهواء الجامحة. فإن هذا المنطق يخلط بين «السبب» و«الذريعة». فإن نشوب الحرب العالمية الأولى، مثل كل الحروب، يرجع إلى تفاعل عوامل موضوعية كثيرة ومتداخلة، وليس إلى مجرد الأهواء أو التهور وعدم التبصر. راجع فى ذلك:

British Documents on the Origins of the War, 1898 - 1914, London, 1926 - 1938; Documents Diplomatiques francais, 1871- 1914, Paris, 1931 ss; Bourgeois (B) & PAGES (G.), Les origines et les responsabilites de la Grande Guerre , Paris, 1921; Asquith (H.H), The Genesis of the War ,London, 1923; HAUSER (H.) & autres , Histoire Diplomatique de l'Europe, 1871 - 1914, Paris, 1929 (2 vols.) ; RENOUVIN (P.), Les origines immediates de la Guerre , 2eme ed., Paris, 1927; IDEM , La Crise Europeenne et la Premiere Guerre Mondiale, 3emed., Paris,1948; Schmitt(B.E.), The Coming of the War, New York, 1930 (2vols.); ALBERTINI (L.) ,The Origins of the War of 1914,London, 1952; TAYLOR (A.J.P.), The Struggle for the Mastery in Europe, 1848 - 1918, London, 1957; FAY (S.B.), The Origins of the World War , New York, 1966 (2 vols.) , HINSLEY, op.cit., pp.275 - 308.

سمعان بطرس فرج الله، العلاقات السياسية الدولية فى القرن العشرين، الجزء الأول (١٩٨٠- ١٩٨١)، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، الطبعة الثانية، (١٩٧٤)، ص ٣٢١ـ٣٤٥.

(٧) مثل الحرب اليابانية – الصينية، والحرب الإيطالية ـ الحبشية، وتهديد ألمانيا باستخدام القوة العسكرية ضد النمسا وتشيكوسلوفاكيا لفرض هيمنتها على منطقة وسط أوروبا، وإعلان ألمانيا الحرب ضد بولندا فى (١٩٣٩)... وقد قادت تلك الحروب إلى إشعال نيران الحرب العالمية الثانية.

(٨) من أبرز مظاهر التسويات الجائرة التى فرضتها الدول المنتصرة على الدول المهزومة حرمان ألمانيا من أجزاء كبيرة من إقليمها وانتزاع مستعمراتها فى الخارج، .نزع سلاحها، ومطالبتها بدفع تعويضات باهظة عن أضرار الحرب، وتعمد تحقير وإذلال رأس الدولة باتهامه بالإجرام فى حق الإنسانية. جميع هذه التدابير وغيرها أثارت غضب الشعب الألمانى الذى عقد النية على الأخذ بالثأر عندما تسنح له الفرصة لذلك.

(٩) لقد تصدر عهد عصبة الأمم معاهدة صلح «فرساى» مع ألمانيا (٢٤ يونيو ١٩١٩)، و«سان جرمان» مع النمسا (١٩ سبتمبر ١٩١٩) و«تريانون» مع المجر (٢يونيو ١٩٢٠)، و«سيفر» مع تركيا (١٠ أغسطس ١٩٢٠، Neuilly مع بلغاريا (٢٧ نوفمبر ١٩٢١). ولكن لم يتصدر عهد العصبة معاهدة صلح «لوزان» مع تركيا (٢٤ يوليو ١٩٢٣) التى حلت محل معاهدة «سيفر» التى رفضتها حكومة مصطفى كمال أتاتورك الجديدة فى تركيا. راجع فى ذلك:

SCELLE (G.), Le Pacte dela S.D.N. et sa liaison avec les Traites de Paix, Paris, 1919; TEMPERLEY (H.W.V.), editor, Ahistory of the Peace Conference of Paris, London, 1920-1926 (6 Vols.),HASKINS (C.H.)& LORD (R.H.), Some Problens of the Peace Conference, Harvard University Press, 1920; HOUSE (E.M.) &SEYMOUR (C.), What Really Happened at Paris? New York, 1921; TARDIEU (A.), La Paix, Paris, 1921; LANSING (R.), The Big Four and Others at the Peace Conference, London, 1922; Lloyd GEORGE, The Truth about the Peace Treaties, London, 1938 (2 Vols); WALTERS (F.P.), The History of the League of Nations, London, 1960 (originally published in 2 volumes in 1952), pp. 15-65; ARMSTRONG (D.), The Rise of the International Organisation: A short History London, 1982, pp. 1-23.

(10) Rousseau (ch.) ,La competence de la S.D.N dans le reglement des conflits internationuax, these , Paris, 1927; RAUCHBERG (H.), les Obligations juridques des members de la S.D.N. pour le maintien de la paix, R.C.A.D.I., 1931 (III), pp. 87 - 203; BARANDON (P.) , Le systeme Juridique de la S.D.N. pour la prevention de la guerre , Paris , 1933.

(11) BROWNLIE (I), International Law and the Use of Force by States, Oxford, Clarendon Press, 1963,pp. 62 -63.

(12) KUNZ (J.-L.) ;L, article X1 du Pacte de la Societe des Nations: , R.C.A.D.I., 1932 (I), pp. 683 - 789.

(١٣) لم تطبق المادة (١٦) من عهد العصبة سوى مرة واحدة ضد إيطاليا بسبب عدوانها السافر على الحبشة فى (١٩٣٥) وحتى فى هذه الحالة، فإن التدابير الجماعية التى أقرها مجلس العصبة اقتصرت على الجزاءات الاقتصادية. ومع ذلك امتنعت دول كثيرة عن تطبيقها، وتراخت دول أخرى فى تنفيذها، الأمر الذى أدى إلى فشل عصبة الأمم فى ردع العدوان الإيطالى.

(١٤) لقد استخدمت الدول مصطلح «البروتوكول»، بدلا من مصطلح «المعاهدة» للدلالة على أن ما تم الاتفاق عليه هو امتداد وتطوير لعهد عصبة الأمم، وليس تعديلا له.

(15) WEHBERG (H.),Le Protocole de Geneve , R.C.A.D.I, 1925 (II), PP. 5 - 149; WALTERS, op.cit., pp. 272 - 276, 283 - 285.

(١٦) أرستيد بريان هو سياسى فرنسى مخضرم ومحنك تقلد رئاسة الحكومة الفرنسية عدة مرات وكان ناشطًا بارزًا فى أروقة عصبة الأمم منذ بدايتها.

(١٧) رفضت بريطانيا وإيطاليا ضمان عدم المساس بالحدود الشرقية لألمانيا مع كل من بولندا وتشيكوسلوفاكيا.

(18)WALTERS, op. cit , pp. 341 - 342.

(١٩) حيث إن ضمان عصبة الأمم للحدود الدولية لم تكن كافية كما ذكرنا فى المتن، فقد أبرمت فرنسا مع كل من بولندا وتشيكوسلوفاكيا اتفاقًا للأمن المتبادل.

(20) MILLER (D.H.), The Pact of Paris: A Study of the Biand-Kellog Treaty, New York, 1928; WEHBERG (H.), "Le Probleme de la mise de la guerre hors la loi", R.C.A.D.I., 1928 (IV), tome 24, pp. 151-305; MYERS (DenysD.), Origin and Conclusion of the Paris Pact: The Renunciation of War as an Instrument of National .Policy, 1929; SHOTWELL (Jamest.), War as an Instrument of Policy and its Renunciation in the Pact of Paris, 1929; GALL (Robertde), Le Pacte de Paris du 27 aout 1928, Paris, 1930; DESCAMPS,"Le droit international nouveau: l'influence de la condemnation de la guerre sur l'evolution juridique internationale, R.C.A.D.I., 1930 (I), Tome 31, pp. 399-557; RUTGERS (V.H.), "La mise en harmonie du Pacte de la S.D.N. avec le Pacte de Paris", R.C.A.D.I., 1931 (IV), Tome 38, pp. 5-123; FERREL (R.), peace in our Time: the Origins of the Kellogg - Bri and Pact, Yale University Press, New Haven, 1952.

(21) WEHBERG, l, interdiction du recours a la force", op. cit. , pp. 45 - 47.

(22) OPPENHEIM - LAUTERPACHT, International Law- Vol.II, 7 th ed., London, 1952, pp., 82- 183.

(23) Ibid., p. 183,note 2.

(24) Ibid., p. 184,note 1.

(25) WRIGHT "(Q), Meaning of the Pact of Paris, American Journal of Internationa: Law, 1933, vol.27, pp. 51 - 54.

(26) Oppenheim - Lauterpacht, op.cit., pp. 184 - 186.

(27) RUTGERS, op.cit., pp. 5 - 123.

(٢٨) لقد أخذت بنفس الفكرة لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة

Yearbook of the International law Commission, 1950, vol .II , pp.12 - 18.

كذلك أكدت الدول الأمريكية، فى مؤتمرها السادس فى فبراير (١٩٢٨) على أن «الحرب العدوانية» هى جريمة ضد الإنسانية.

الفصـل الثـالــث

مبدأ منع استخدام القوة فى ظل نظام الأمم المتحدة

رأينا أنه حتى نشوب الحرب العالمية الثانية، لم تكن هناك قاعدة دولية عامة تحرم «الحرب» بصفة مطلقة، ناهيك عن الاستخدامات الأخرى للقوة العسكرية دون الحرب (Measures short of war)فى العلاقات الدولية، باستثناء قاعدة إقليمية خاصة أقرتها وثيقة مؤتمر ليما لمنظمة الوحدة الأمريكية فى عام (١٩٣٨). فقد نصت تلك الوثيقة على مبدأ تحريم الحرب وسائر أعمال القوة الأخرى فى العلاقات بين الدول الأعضاء فى المنظمة.

وجاءت الحرب العالمية الثانية نذيرًا لجميع شعوب العالم بمدى خطورة السماح للدول باستخدام القوة العسكرية فى علاقاتها بعضها بالبعض الآخر. فقد ترتب على تلك الحرب خسائر بشرية ومادية فادحة فاقت بكثير تلك التى نجمت عن الحرب العالمية الأولى، وذلك بسبب التطورات الهامة للغاية التى صاحبت مسار الحرب فى ميدان التسلح، وعلى رأسها اكتشاف واستخدام السلاح النووى ضد اليابان فى عام (١٩٤٥).

ويلاحظ بادئ ذى بدء أن مصطلح «الحرب بالمفهوم القانونى لم يرد فى ميثاق الأمم المتحدة إلا فى الديباجة التى عبرت عن رغبة الشعوب الصادقة فى ضرورة تجنب ويلات الحروب فى المستقبل. فقد جاء فيها: «نحن شعوب الأمم المتحدة، وقد آلينا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى فى خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أحزانًا يعجز عنها الوصف، . . . أن نضم قوانا كى نحتفظ بالسلم والأمن الدولى، وأن نكفل بقبولنا مبادئ معينة ورسم الخطوط اللازمة لها ألا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة». أما مواد الميثاق فلم تذكر مصطلح «الحرب» بالإحالة إلى الماضى،

وبالتحديد الإحالة إلى الحرب العالمية الثانية[1]. فلم يرد فى الميثاق صراحة نص يحرم «الحرب»، كما فعل ميثاق «بريان ـ كيلوج» الذى سبقت الإشارة إليه. ولكن الميثاق ذهب فى الحقيقة إلى أبعد من ذلك: فقد حرم استخدام «القوة» فى العلاقات الدولية، وهو مصطلح يجُبُّ بطبيعة الحال «الحرب» بالمفهوم القانونى، فالتحريم يمتد إلى الصور الأخرى لاستخدام القوة العسكرية دون «الحرب». فاستناداً إلى التجربة السابقة التى كشفت عن ثغرات كثيرة فى التنظيم القانونى لاستخدام القوة فى ظل عصبة الأمم، أراد واضعوا ميثاق الأمم المتحدة إرساء أسس جديدة للعلاقات بين الدول لا تكتفى بتحريم «الحرب»، ولكنها تهدف أيضًا إلى منع استخدام القوة بصفة عامة وفى كافة صورها، أو حتى التهديد باستخدامها، وإيجاد سبل بديلة لها تكفل حفظ السلم والأمن الدوليين بشكل أكثر وثوقًا عما كان عليه الوضع من قبل. وقد وافقت الدول المجتمعة فى مؤتمر سان فرنسيسكو لعام (١٩٤٥) على ميثاق منظمة دولية جديدة تحت مسمى «هيئة الأمم المتحدة». وقد تضمن ذلك الميثاق أهم القواعد الدولية المعاصرة التى تنظم استخدام القوة فى العلاقات الدولية، من حيث المضمون ومن حيث آليات التنفيذ، بحيث يصبح فى الإمكان مواجهة كافة احتمالات المستقبل.

إن حجر الزاوية فى هذا التنظيم الجديد لاستخدام القوة هو المبدأ الوارد فى المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق، والتى تنص بأن «يمتنع على أعضاء الهيئة جميعًا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة، أو استخدامها، ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة». قد يوحى هذا النص لأول وهلة بأن قاعدة تحريم القوة فى العلاقات بين الدول هى قاعدة صارمة لا تحتمل أى خروج عليها باستثناء ما ورد فى الميثاق نفسه، وهو استثناء يكاد يقتصر على حالة الدفاع الشرعى عن النفس (المادة ٥١). أما استخدام القوة العسكرية فى إطار نظام «الأمن الجماعى» بمقتضى الفصل السابع من الميثاق فليس استثناءً حقيقيًا (stricto sensu) من مبدأ منع استخدام القوة؛ لأنه رخصة للمنظمة الدولية تمارسها باسم المجتمع الدولى ككل بهدف المحافظة على السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما.

ولكن نص المادة (٢ فقرة ٤) يطرح فى الحقيقة عدة تساؤلات هامة حول مضمونه بسبب عمومية صياغته. فكلمة «القوة» غير محددة المعنى ويتعين تفسيرها فى سياق الميثاق ككل، وخاصة على ضوء نص المادة (٢ فقرة ٣) والمادتين (٣٣) و (٣٧) وهى الخاصة بتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية، وعلى ضوء الفصل السابع (المواد ٣٩ وما بعدها)

الخاص بنظام «الأمن الجماعى»، والمادة (٥١) الخاصة بالدفاع الشرعى عن النفس، وأخيراً على ضوء الفصل الثامن الخاص بدور المنظمات الإقليمية فى المحافظة على السلم والأمن الدوليين.

لقد استخدم الميثاق عدة مصطلحات للدلالة على أعمال القوة التى يجب على الدول الأعضاء الامتناع عن القيام بها.

فقد نصت الديباجة على منع استخدام «القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة». ونصت المادة (٥١) على حق الدول فى الدفاع عن نفسها إذا تعرضت« لعدوان قوة مسلحة». يستفاد من مقارنة هذين النصين بنص المادة (٢ فقرة ٤) سالفة الذكر، أن لفظ «القوة» الذى ورد فى هذا النص الأخير هو أكثر اتساعًا من عبارة «القوة المسلحة» التى وردت فى ديباجة الميثاق أو عبارة «عدوان قوة مسلحة» التى وردت فى نص المادة (٥١). فإن استخدام المادة (٢ فقرة ٤) لفظ «القوة» دون توصيف محدد يشمل جميع صور القسر والقهر والضغط حتى إذا لم تقترن باستخدام القوة المسلحة، نذكر من ذلك ما يسمى «بالعدوان الاقتصادى» أو «بالعدوان الأيديولوجى»، وهما صورتان يطلق عليهما عمومًا مصطلح «العدوان غير المباشر» (indirect aggression).

هذا المعنى الموسع للفظ «القوة» الوارد فى نص المادة (٢ فقرة ٤) قد يجد سندًا له فى نصوص أخرى من الميثاق. فقد نصت المادة (٢ فقرة ٣) على التزام الدول الأعضاء بفض المنازعات الدولية بالوسائل السلمية على وجه «لا يجعل السلم والأمن الدولى عرضة للخطر». وقد أوضح الفصل السادس من الميثاق (المواد ٣٣ ـ ٣٨) أنواع التسوية السلمية للمنازعات وآلياتها. فإذا حادت دولة عن هذا السلوك السوى، فإنه يحق لهيئة الأمم المتحدة، وفقًا لنص المادة (١ فقرة ١)، أن تتخذ «التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهدد السلم ولإزالتها، أو تقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم»، وذلك على النحو الذى فصله الفصل السابع من الميثاق. يستفاد من هذا النص أن الإخلال بالسلم هو أبعد مدى من أعمال العدوان. فإذا كان كل عمل عدوانى ينطوى بالضرورة على إخلال بالسلم الدولى، فليس كل ما يخل بالسلم يعتبر من قبيل الأعمال العدوانية. هذا المفهوم تؤكده أيضًا المادة (٣٩) التى تنص على أن مجلس الأمن يقرر «ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم، أو إخلال به، أو كان ما وقع عملاً من أعمال العدوان». فهناك ـ إذن ـ فارق بين «تهديد السلم» و«الإخلال به»، وأعمال «العدوان»، وجميعها تدخل فى دائرة الممنوعات التى يجب على الدول تجنبها. فهل الحظر الوارد فى المادة (٢ فقرة ٤) بمنع

استخدام القوة أو التهديد باستخدامها يشمل جميع صور تهديد السلم أو الإخلال به حتى فى حالة عدم استخدام «القوة المسلحة»؟ أم أن هذا المنع يقتصر على أعمال العدوان المسلح؟ هذا السؤال يثير إشكالية تعريف العدوان.

تعريف العدوان

لا يتسع المقام لاستعراض جميع المحاولات التى بذلت لتعريف العدوان بشكل تفصيلى[٢] . يكفى التذكير بأنه بعد تراجع نظرية «الحرب العادلة» مع انهيار السلطة الكنسية وظهور الدول القومية ذات السيادة المطلقة وحتى الحرب العالمية الأولى، لم يدخل مصطلح «العدوان»، أو مصطلح «الحرب العدوانية» (وهى أخطر صور العدوان) دائرة القانون الدولى الوضعى باعتباره عملا غير مشروع يرتب المسئولية الدولية، ناهيك عن اعتباره «جريمة دولية» تستوجب العقاب الجنائى على من يرتكبها[٣] .

وقد جاء عهد عصبة الأمم وفرض على الدول، كما رأينا، التزامًا قانونيًا «بعدم اللجوء إلى الحرب» (الديباجة)، وأن تتعهد باحترام سلامة أقاليم جميع أعضاء العصبة واستقلالها السياسى القائم والمحافظة عليه ضد أى «عدوان خارجى». وفى حالة وقوع عدوان من هذا القبيل، أو فى حالة وقوع تهديد أو حلول خطر هذا العدوان، يوصى مجلس العصبة بالوسائل التى يتم بها تنفيذ هذا الالتزام (المادة ١٠). فكأن هذا النص قد وضع معيارًا موضوعيًا «للعدوان» الذى قد يؤدى إلى تدخل مجلس العصبة ألا وهو: كل عمل عسكرى من شأنه المساس بالسلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى للدول الأعضاء فى العصبة. ولكن هذا المعيار كان فى حاجة إلى تحديد أكثر دقة. ولكن جميع المحاولات فى هذا الصدد باءت بالفشل. أكثر من ذلك، فإن المعيار الموضوعى الذى تضمنته (المادة ١٠) قد تراجع لصالح معيار شكلى صرف. فعندما اقترح مندوب كندا إلغاء المادة (١٠) كلية، أصدرت «لجنة التعديلات»، بعد استشارة لجنة القانونيين قرارًا تفسيريًا لنص المادة (١٠) أكدت فيه أنه فى إمكان الدول تغيير الأوضاع الإقليمية التى أسفرت عنها التسوية الأوروبية بعدة أساليب سلمية، «وحتى بالحرب» إذا اتبعت إجراءات التسوية السلمية التى نص عليها عهد العصبة[٤] . وهكذا تم الربط بين المادة (١٠) والمواد من (١١ـ١٦) من عهد العصبة. وقد ترتب على هذا الربط أن فقد المعيار الموضوعى للعدوان كل قيمة عملية، وأصبح المعيار الوحيد هو معيارًا شكليًا يتلخص فى عرض النزاع الذى فى شأن استمراره أن يؤدى إلى احتكاك دولى على التحكيم أو القضاء الدولى أو التحقيق بواسطة مجلس العصبة.

وقد حاولت العصبة تجاوز هذا القصور فى وثيقة إنشائها . ففى (٢٩ سبتمبر ١٩٢٣)، وافقت الجمعية العامة على مشروع اتفاق دولى للمساعدة المتبادلة (assistance mutuelle) والذى نص فى ديباجته على أن «الحرب العدوانية تعتبر جريمة دولية»، وهى تعتبر كذلك إذا شنها طرف على طرف آخر فى نزاع دون اتباع إجراءات التسوية السلمية للنزاع، وبشرط عدم المساس بالسلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى للطرف الآخر. وهكذا إذا كان «مشروع اتفاق المساعدة المتبادلة» لم يعرف «الحرب العدوانية» إلا بالقياس إلى المعايير الإجرائية، فإنه قد أحيا المعيار الموضوعى «للعدوان» الذى ورد فى نص المادة (١٠) من عهد العصبة: فكل مساس بالسلامة الإقليمية أو بالاستقلال السياسى للدول الأطراف فى الاتفاق يعتبر «عملاً عدوانيًا»، حتى لو كان هذا المساس قد ترتب على «حرب مشروعة» وفقًا للمعايير الإجرائية الواردة فى المواد: (١٢، ١٣، ١٤، ١٥) من عهد العصبة. صحيح أن «مشروع اتفاق المساعدة المتبادلة» لم يدخل دور النفاذ لاعتراض بعض الدول الهامة عليه، فقد كانت له أهمية بالغة؛ نظرًا لأنه كان مصحوبًا بتقرير هام وضعته لجنة فنية خاصة لتعريف العدوان(٥). وقد أكد التقرير المذكور على أنه من المرغوب فيه تعريف «العمل العدوانى» على المستوى النظرى لتمكين مجلس العصبة من التحقق من وجود عدوان من عدمه وفقًا للتعريف الموضوع. ومع ذلك فقد اعترف التقرير من جانب آخر بصعوبة وضع تعريف نظرى محدد للعدوان وذلك بسبب تطور أساليب القتال. مثال ذلك: أن اجتياز الحدود الدولية المعترف بها هو فى ذاته «عمل عدوانى». ولكن هذا المعيار فقد قيمته العملية؛ لأن مجرد عبور الحدود لا يعنى بالضرورة أن الدولة التى عبرت قواتها المسلحة حدود دولة أخرى هى التى بادرت بالعدوان. فقد يكون اجتياز الحدود عملية وقائية تحسبًا لعدوان عليها ما لم يثبت العكس. ويستطرد التقرير قائلا: إن العدوان يستشف من دلائل خارجية كثيرة تدل على وجود «نية عدوانية» (animus agressionis) ومن ثم، فإنه من الأفضل تخويل مجلس العصبة سلطة تقديرية واسعة فى هذا الشأن، نظرًا لاستحالة وضع معايير موضوعية جامدة للعدوان.

خلاصة القول: فإن هذا التقرير بتأكيده على فكرة «النية العدوانية» يكون قد أدخل عنصرًا شخصيًا فى التقييم، يفتح الباب على مصراعيه للمناورات الديبلوماسية وتعسف السلوك. وهكذا، وكما أكد أحد الباحثين البارزين فى هذا المجال(٦)، فإن التقرير لم يقتصر على وضع تعريف «مرن» للعدوان فحسب، ولكنه رفض فى الحقيقة فكرة تعريف العدوان فى حد ذاتها.

والمحاولة الثانية لتحديد مفهوم العدوان تمثلت فى موافقة الجمعية العامة لعصبة الأمم، فى أكتوبر (١٩٢٤)، على «بروتوكول جنيف» الذى سبقت الإشارة إليه. فقد نص البروتوكول على التزام الدول الموقعة عليه بعرض كل نزاع يقوم بينها على محكمة العدل الدولية الدائمة أو على هيئة تحكيم. فإذا نشبت حرب بين دولتين ورفضت إحداهما عرض الخلاف بينهما على القضاء أو التحكيم الدولى، فإن هذا الرفض يعتبر قرينة على أن هذه الدولة هى المعتدية. وكذلك الحال إذا رفضت إحدى الدولتين تنفيذ الحكم الصادر فى النزاع. فإذا ثبت العدوان بهذه الطريقة الإجرائية، فإن الدول المتعاقدة تلتزم بتوقيع عقوبات على الدولة المعتدية، ويقرر مجلس العصبة، بأغلبية الثلثين، نوع العقوبات التى توقع. وواضح أن «بروتوكول جنيف»، وإن كان قد أحرز تقدمًا ملحوظًا فيما يتعلق بآلية «الأمن الجماعى»، فإنه قد احتفظ بالمعيار الإجرائى فقط فى تعريف «العدوان». ومع ذلك فإن «بروتوكول جنيف» أكد فى مادته الثانية على منع اللجوء إلى الحرب إلا فى حالتين فقط، وهما: الدفاع الشرعى عن النفس أو تنفيذ الالتزامات الأمن الجماعى. وقد أخذ ميثاق الأمم المتحدة بهذين الاستثناءين. وعلى أى حال، فإن «بروتوكول جنيف» لم يدخل حيز النفاذ لأسباب سبق ذكرها. ولكن عملا «بروح جنيف»، تم إبرام اتفاقيات لوكارنو، فى أكتوبر (١٩٢٥)، بين فرنسا، وألمانيا، وبلجيكا وبريطانيا وإيطاليا والتى سبقت الإشارة إليها. وقد ميزت هذه الاتفاقيات بين «العدوان البسيط» (agression simple)، و«العدوان السافر» .(agression flagrante) و«العدوان البسيط» هو القيام بأعمال عسكرية تعتبر قرينة على العدوان ما لم يثبت العكس. وفى هذه الحالات، يقرر مجلس العصبة، إذا كان قد وقع عدوان أم لا. فإذا ثبت لديه العدوان، فإنه يتخذ الوسائل الكفيلة بمنعه أو ردعه. أما «العدوان السافر» فهو القيام بأعمال عسكرية هى من الخطورة بحيث لا تدع مجالا للشك فى أن عدوانًا قد وقع. وفى هذه الحالة، تلتزم الدول الأطراف بتقديم دعم إلى الدولة أو الدول المعتدى عليها، دون انتظار لصدور قرار من مجلس العصبة. ومن أمثلة العدوان السافر، الهجوم المفاجئ على دولة أخرى أو غزو إقليمها. هذه التفرقة بين «العدوان البسيط» و«العدوان السافر» تدل بوضوح، بسبب غموضها وعدم دقتها، على عدم استقرار عصبة الأمم على تعريف محدد للعدوان.

ويعتبر ميثاق «بريان ـ كيلوج» لعام (١٩٢٨)، والذى أشرنا إليه من قبل أهم وثيقة دولية فى فترة ما بين الحربين العالميتين بشأن تحريم الحرب فى العلاقات الدولية. فقد حرم الميثاق الحرب من حيث المبدأ، سواء كانت وسيلة للحصول على حق قانونى ثابت، أم كانت

وسيلة لتحقيق أهداف قومية بصرف النظر عن مشروعية أو عدم مشروعية هذه الأهداف. ولكن الميثاق لم يفرق بين «الحرب» ـ وهى محظورة ـ والأعمال العدوانية الأخرى دون الحرب التى رأى كثيرون أن الميثاق لا يحظرها. وقد بذلت عدة محاولات لإزالة هذا القصور. ومن ناحية أخرى، كان يتعين وضع ضوابط محددة لممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس للتفرقة بين «الحرب المشروعة» و«الحرب العدوانية». وترتبط هذه الضوابط بالضرورة بتعريف العدوان؛ لأن الدفاع الشرعى والعدوان وجهان متقابلان لنفس الموقف.

ويرجع الفضل إلى الاتحاد السوفيتى فى اقتراح تعريف محدد ومفصل للعدوان. فقد قدم مشروع قرار، فى (٦ فبراير ١٩٣٣)، إلى اللجنة العامة لمؤتمر نزع السلاح نص على ما يلى[(٧)]:

فى أى نزاع دولى، تعتبر الدولة معتدية إذا بادرت بارتكاب الأعمال التالية: (١) إذا أعلنت الحرب على دولة أخرى؛ (٢) إذا غزت قواتها المسلحة إقليم دولة أخرى حتى دون إعلان الحرب؛ (٣) إذا قصفت إقليم دولة أخرى بواسطة القوات البرية أو البحرية أو الجوية، أو إذا هاجمت بواخر وطائرات دولة أخرى؛ (٤) إذا دخلت قواتها المسلحة إقليم دولة أخرى دون موافقة هذه الدولة أو بالاتفاق مع هذه الدولة، ولكن بالمخالفة لهذا الاتفاق خاصة فيما يتعلق بمدة بقائها؛ (٥) إذا فرضت دولة الحصار البحرى على شواطئ وموانى دولة أخرى.

وأضاف المشروع السوفيتى أن هذه الأعمال تعتبر أعمالا عدوانية فى جميع الأحوال، أيّا كانت مبرراتها السياسية أو الإستراتيجية أو الاقتصادية. بعبارة أخرى، رفض المشروع السوفيتى حجة «الاستفزاز» (Provocation) التى تذرعت بها دول كثيرة ـ ومازالت تتذرع بها ـ لارتكاب أعمال عدوانية صارخة.

واضح أن المشروع السوفيتى قد تبنى تعريفًا جامدًا للعدوان بتعداده للأعمال العدوانية على سبيل الحصر، كما أنه اعتبر المعيار الزمنى معياراً وحيداً لتحديد الدولة المعتدية. فالدولة ترتكب عدوانًا إذا بادرت بارتكاب الأعمال الواردة فى التعداد على سبيل الحصر. وباستعراض هذه الأعمال، نلاحظ أنها تتضمن جميعها عنصر استخدام القوة المسلحة، وبذلك يكون المشروع السوفيتى قد أغفل فكرة «العدوان الاقتصادى» و«العدوان الأيديولوچى» ومن ناحية أخرى، فإن المشروع السوفيتى لا يتضمن ما يسمى «بالعدوان

غير المباشر» مثل القيام بأعمال تخريبية فى إقليم دولة أخرى، والتحريض على الحرب الأهلية والتدخل فيها. . .

وقد وافقت «لجنة الأمن» (وهى لجنة فرعية منبثقة من «اللجنة العامة» لمؤتمر نزع السلاح) على المشروع السوفيتى مع إدخال تعديل طفيف عليه ينص على أنه يدخل فى تعداد الأعمال العدوانية غير المباشرة قيام دولة بمساعدة عصابات مسلحة تكونت فى أراضيها وتقوم بالتسلل إلى إقليم دولة أخرى، أو السماح بتكوين مثل هذه العصابات. ولكن «اللجنة العامة» لمؤتمر نزع السلاح رفضت المشروع السوفيتى كما عدلته «لجنة الأمن» لاعتراض أقلية من الدول، على رأسها بريطانيا، على فكرة وضع تعريف جامد للعدوان، كما أنها اعترضت على المعيار الزمنى الذى لا يصلح بمفرده، فى رأيها، معياراً للتفرقة بين الأعمال العدوانية والأعمال المشروعة.

وهكذا فشلت اللجنة العامة لمؤتمر نزع السلاح، كما فشلت عصبة الأمم، فى إقرار تعريف للعدوان بسبب التعارض بين مواقف الدول بشأن المفاضلة بين التعريف الجامد والتعريف المرن للعدوان. أكثر من ذلك فإن بعض الدول عارضت فكرة وضع تعريف للعدوان أيّا كانت طبيعة ذلك التعريف، جامداً كان أم مرنًا. وقد تكررت هذه الإشكالية العامة فى تعريف العدوان فى أعمال الأمم المتحدة، كما سنرى.

ولكن هذا الفشل فى إقرار تعريف محدد للعدوان لم يمنع بعض الدول من إقرار تعريف للعدوان تعريفًا مرنًا فى معاهدات ثنائية وجماعية فيما بينها[٨]، بل إن بعض المعاهدات وضعت تعريفًا جامداً للعدوان مثل «ميثاق سعد أباد»، فى (٨ يوليو ١٩٣٧)، بين أفغانستان، وإيران والعراق وتركيا[٩].

مما تقدم نخرج باستنتاج عام من المناقشات المسهبة التى دارت حول تعريف العدوان ألا وهو وجود «توافق» عام وليس اتفاقًا دوليًا ملزمًا ـ حول تعريف للعدوان لا يرفع الغموض الذى يكتنفه، كما أنه جاء مسرفًا فى الضيق. فالعدوان هو استخدام القوة المسلحة فى غير حالة الدفاع الشرعى عن نفس، أو تنفيذ للالتزامات المترتبة على تطبيق نظام «الأمن الجماعى» على الوجه المحدد فى عهد عصبة الأمم. واستخدام القوة المسلحة قد يكون بشكل مباشر مثل الحرب بالمفهوم القانونى أو أى نشاط عسكرى آخر ضد دولة أخرى لا يبلغ مستوى الحرب (short of war) ولكن دون تحديد لنوعية ذلك النشاط. وقد يقع العدوان بشكل غير مباشر مثل مساندة أعمال عسكرية تقوم بها جماعات خاصة مسلحة

فى دولة أخرى، أو مساندة طرف أو آخر فى حرب أهلية . . . إلخ . فالعدوان فى هذا المفهوم يشمل أنشطة عسكرية متعددة . أما «العدوان الاقتصادى» أو «العدوان الأيديولوجى» فلا نجد له أثرًا، سواء فى أعمال عصبة الأمم ومؤتمر نزع السلاح أو فى الاتفاقيات الدولية التى عقدت فى فترة ما بين الحربين العالميتين .

الأمم المتحدة وتعريف العدوان

لقد عكفت الجمعية العامة للأمم المتحدة، منذ عام (١٩٥٠)، على دراسة موضوع الاستخدام غير المشروع للقوة، أو تعريف العدوان، فى مفهوم نص المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق . وبعد أربعة وعشرين عامًا من المناقشات المسهبة والمناورات الديبلوماسية داخل أروقة الجمعية العامة المختلفة، توصلت الجمعية، فى (١٤ ديسمبر ١٩٧٤) إلى إصدار قرار، بتوافق الآراء (consensus)، يتضمن تعريفًا عامًا للعدوان . إن صدور القرار بتوافق الآراء يحمل دلالة واضحة على أن التعريف الذى تضمنه يعكس التوفيق بين وجهات النظر المختلفة للدول، والتى كانت تعبر فى الحقيقة عن اختلاف مواقف الدول بالنظر إلى انتمائها إلى تكتلى «الحرب الباردة» بالإضافة إلى الموقف الجماعى بصفة عامة لدول «العالم الثالث» غير المنحازة وهى دول حديثة العهد بالاستقلال بعد معاناتها طويلا إبَّان العهد الاستعمارى من الغزو والاحتلال والسيطرة العسكرية الأجنبية . ولذلك حرصت هذه الدول على وضع تعريف للعدوان يكفل احترام سلامتها الإقليمية وسيادتها واستقلالها السياسى فى مواجهة استمرار الدول الكبرى فى سياسة الهيمنة عليها بصور شتى . وقد وضحت بصمات هذه الدول فى تعريف العدوان الذى تبنته الجمعية العامة فى القرار المذكور ـ كما سنرى ـ عند مناقشة أركان العدوان وفقًا لهذا التعريف .

وقد أثار الاتحاد السوفيتى لأول مرة بعد الحرب العالمية الثانية موضوع تعريف العدوان عندما طلب إدراج هذا الموضوع فى جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة فى دورتها الخامسة عام (١٩٥٠)، وقدم مشروع قرار بتعريف العدوان[١٠] يماثل المشروع الذى كان قد قدمه إلى اللجنة العامة لنزع السلاح فى عام (١٩٣٣) والذى سبقت الإشارة إليه . وقد أيدت الدول الاشتراكية هذا المشروع، كما وافقت عليه مصر[١١] . ولكن غالبية الدول الغربية، وعلى رأسها الولايات المتحدة وبريطانيا، رفضت فكرة تعريف العدوان . وللخروج من هذا المأزق بين مؤيدى ومعارضى تعريف العدوان، قررت الجمعية العامة، بناء على اقتراح مشترك لسوريا وبوليفيا[١٢] . إحالة الموضوع إلى لجنة القانون الدولى[١٣] .

وناقشت لجنة القانون الدولى موضوع تعريف العدوان[١٤] على ضوء تقرير وضعه مقررها الخاص أكد فيه استحالة تعريف العدوان؛ نظرًا لأنه يتضمن عناصر موضوعية كثيرة منها العنصر الزمنى (المبادرة بارتكاب أعمال العنف العسكرى)، وعناصر نفسية تتلخص فى ضرورة توفر «نية العدوان». وقد وافقت لجنة القانون الدولى على ما انتهى إليه التقرير باستحالة تعريف العدوان، بل إنها رفضت اقتراحًا بمواصلة بحث الموضوع[١٥]. ومع ذلك وافقت لجنة القانون الدولى من حيث المبدأ، وفى نفس دورة انعقادها، على «مشروع بتقنين الجرائم ضد سلم وأمن البشرية»[١٦]. والذى تضمنت مادته الثانية قائمة بهذه الجرائم على رأسها «كل عمل عدوانى بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة ...[١٧] يستفاد من هذه العبارة أن العدوان يشمل العمل المسلح وغير المسلح. وقد أكدت لجنة القانون الدولى هذا المعنى عندما أضافت إلى الأعمال المحظورة «تدخل سلطات دولة فى الشئون الداخلية أو الخارجية لدولة أخرى باستخدام وسائل القسر الاقتصادى أو السياسى للتأثير فى قرار، أو للحصول على أية مزايا»[١٨].

وأثناء انعقاد الدورة السادسة للجمعية العامة (يناير ١٩٥٢)، دارت مناقشات مسهبة جدًا حول تقرير لجنة القانون الدولى عن تعريف العدوان. وكلفت الجمعية الأمين العام للمنظمة بتقديم تقرير يتضمن دراسة متعمقة عن الموضوع. وفى دورتها السابعة، قررت الجمعية العامة فى (٢٠ ديسمبر ١٩٥٢)، تشكيل لجنة خاصة لدراسة صور العدوان، وانعكاس تعريف العدوان على حفظ السلم والأمن الدوليين[١٩]. ومنذ ذلك التاريخ وحتى عام (١٩٧٤) لم تكف اللجان الخاصة المتعاقبة والمكلفة بتعريف العدوان، كما لم تكف الجمعية العامة من خلال لجنتها السادسة (اللجنة القانونية)، عن محاولة وضع تعريف للعدوان يكون مقبولا من الغالبية العظمى للدول الأعضاء فى المنظمة. ولا يتسع المقام بطبيعة الحال لتتبع هذه المناقشات التى امتدت عبر عدة سنوات، والتى إن دلت على شيء فهى تدل على عمق الخلاف بين الدول بشأن تعريف العدوان. ويدور هذا الخلاف حول محورين رئيسيين ذاتى أبعاد سياسية فى المقام الأول لارتباطهما بتوازن القوى الدولى، وبصفة خاصة بقضية العلاقة بين الدول الكبرى والدول الصغرى. ويدور المحور الأول حول مسألة أولية تتعلق بإمكانية تعريف العدوان وأهميته. أما المحور الثانى، فيدور حول طبيعة التعريف ومضمونه.

• المحور الأول، إمكانية وأهمية تعريف العدوان

هل تعريف العدوان أمر ممكن من ناحية الصياغة القانونية؟ وإذا كانت الإجابة عن هذا السؤال بالإيجاب، فهل تعريف العدوان هو أمر ضرورى ومرغوب فيه؟

لقد أجابت الجمعية العامة للأمم المتحدة عن هذا التساؤل بشطريه بالإيجاب فى قرارها الصادر فى (٣١ يناير ١٩٥٢)[٢٠] . (وفى قرارات أخرى لاحقة). فقد جاء فى حيثيات هذا القرار أنه من «الممكن» ومن «المرغوب فيه» تعريف العدوان «بعناصره المكونة»؛ لأن ذلك يساعد على حفظ السلم والأمن الدوليين من حيث إنه يسهل مهمة المنظمات الدولية التى تضطلع بمسئولية التحقق من الأعمال العدوانية لمنع وقوعها أو الرد عليها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تعريف العدوان سوف يسهم فى تطوير القانون الجنائى الدولى.

ومع ذلك فإن الدول الغربية الكبرى، وعلى رأسها الولايات المتحدة وبريطانيا، لم تحبذ تعريف العدوان تعريفًا جامعًا مانعًا على وجه الدقة ويكون مقبولا من جميع الدول[٢١]. وقد استندت فى ذلك إلى ثلاث حجج رئيسية :

أولا: إن هناك استحالة فنية لتعريف العدوان بسبب تطور الحروب ـ واستخدامات القوة الأخرى ـ فى العصور الحديثة. فمع التطور التكنولوجى فى ميدان التسليح، وارتكاز القوة العسكرية للدول على قدرتها الاقتصادية وتماسكها الاجتماعى والسياسى، اكتسبت الحرب طابعًا شاملا بمعنى أنها أصبحت تتطلب مشاركة جميع أجهزة الدولة، وتعبئة جميع إمكاناتها البشرية والاقتصادية بحيث أصبح من العسير، إن لم يكن من المتعذر، معرفة ما إذا كان نشاط معين للدولة هو عمل مشروع أم أنه من قبيل الأعمال العدوانية. وعلى سبيل المثال: هل برامج التسلح هى فى ذاتها عمل مشروع أم عمل عدوانى ؟ وهل توجه برامج التنمية الاقتصادية إلى الاهتمام المتزايد بالصناعات وبالمرافق العامة التى تدعم قوة الدولة العسكرية هو من قبيل الأعمال العدوانية؟ وهل يمكن اعتبار السياسة الإعلامية للدولة عملا عدوانيا فى بعض الحالات؟ لا توجد إجابات محددة لهذه الأسئلة وغيرها الكثير، وبالتالى يكون من المتعذر من ناحية الصياغة القانونية، تعريف العدوان تعريفًا عامًا، وفى نفس الوقت تعريفًا دقيقًا بحيث يمثل المرجعية اللازمة لتقييم تصرفات الدول من حيث مشروعيتها أو عدم مشروعيتها.

ونرى أن هذه الحجة حجة ضعيفة؛ لأن لفظ «العدوان» أصبح مصطلحًا قانونيًا مستقرًا تضمنته معاهدات دولية كثيرة، كما أنه أصبح ركنًا أساسيًا من أركان النظام الدولى المعاصر

الذى يقوم على أساس ضرورة منع أو قمع كل ما يهدد السلم والأمن الدوليين، أو يخل بهما، بما فى ذلك «أعمال العدوان» تطبيقًا للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

ومنذ محاكمات نورمبرج و طوكيو فى عام (١٩٤٥) لمجرمى الحرب العالمية الثانية، أصبح «العدوان» ليس فقط عملا غير مشروع قانونًا ولكنه أصبح أيضًا «جريمة دولية» تستوجب معاقبة مرتكبها جنائيًا. وهكذا أصبح تحديد أركان هذه الجريمة، أو هذا العمل غير المشروع، أمرًا لازمًا ليس فقط فى إطار القانون الجنائى الدولى تطبيقًا للمبدأ القانونى القائل «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص» ولكن أيضًا لتطبيق نظام «الأمن الجماعى» بواسطة الأجهزة الدولية المختصة، أو لقيام حالة «الدفاع الشرعى» عن النفس. فبدون تعريف العدوان يصبح مجلس الأمن الجماعى عاجزًا عن إنجاز وظيفته الرئيسية فى منع أو قمع هذا العمل؛ لأن الدول سوف تتستر وراء غموض مفهوم العدوان لتحقيق أهدافها القومية بطرق غير مشروعة معتمدة على براعتها الدعائية فى الحصول على مساندة دول أخرى تشترك معها فى المصالح وفى التوجهات السياسية والإستراتيجية.

وهذا ما حدث بالفعل فى مناطق كثيرة فى العالم لا سيما فى المنطقة العربية التى شهدت دولها، وما زالت، أعمالا عدوانية سافرة من جانب إسرائيل بالتواطؤ مع بعض الدول الغربية التى تؤازرها سياسيًا وتدعمها عسكريًا واقتصاديًا. فعدم وجود تعريف قانونى للعدوان بأركانه الموضوعية يفتح الباب على مصراعيه لإضفاء صفة الشرعية على أعمال عدوانية سافرة تحقق مصالح الدول الكبرى على الصعيد العالمى، ومصالح الدول القوية على الصعيد الإقليمى.

أما القول بأن تطور تكنولوچيا الحروب يجعل من المستحيل تعريف العدوان بعناصره الموضوعية لأن هذه العناصر تتغير باستمرار، فهو قول مردود عليه، بأن هذا الوضع يتعلق بتقييم الوقائع على ضوء المبادئ القانونية المحددة، ولا يرجع إلى استحالة تحديد مضمون تلك المبادئ فى حد ذاتها.

ثانيًا: حتى لو أمكن التغلب على صعوبة تعريف العدوان من ناحية الصياغة القانونية، فإنه يستحيل سياسيًا التوصل إلى تعريف للعدوان دون اتفاق الدول الكبرى، وهو أمر متعذر فى ظل انقسام العالم إلى كتلتين متصارعتين فى ظل ما يسمى «بالحرب الباردة» وحتى بعد انتهاء حقبة «الحرب الباردة» وبداية عهد يتميز بالوفاق بين الدول الكبرى، فإن هذا لا يقضى تمامًا على اختلاف مصالحها، وبالتالى فإن اتفاقها على تعريف العدوان يظل أمرًا عسيرًا فى حالات كثيرة.

هذه الحجة تنطوى على قدر كبير من الحقيقة ؛ لأن اتفاق الدول الكبرى أمر لازم لتطبيق نظام «الأمن الجماعى» . ولكن من ناحية أخرى ، فإن هذه الحجة تخدم مصالح الدول الكبرى ، دون مصالح الدول الصغرى . فلا شك أن تعريف العدوان وبيان أركانه على وجه التحديد يمثل قيداً قويّا على حرية الدول الكبرى على ارتكاب أعمال عدوانية مباشرة ، أو مساندة أعمال عدوانية تقوم بها دول تابعة أو موالية لها ، تكون ضحيتها الدول الصغرى الضعيفة . ومن الأمثلة لذلك : العدوان البريطانى الفرنسى على مصر فى (١٩٥٦) ، وسلسلة الأعمال العدوانية التى ارتكبتها الولايات المتحدة الأمريكية ضد دول البحر الكاريبى وأمريكا الوسطى ، والأعمال العدوانية المتواصلة التى ارتكبتها إسرائيل منذ قيامها فى عام (١٩٤٨) وحتى اليوم ضد الدول العربية وضد الشعب الفلسطينى . . . إلخ .

إن تعريف العدوان سوف يكون له وزن أدبى هام من حيث تبصير الرأى العام العالمى بخرق الدول الكبرى ، أو الدول الموالية لها ، لقواعد القانون الدولى . بالإضافة إلى ذلك ، فإن تعريف العدوان سوف تكون له قيمة سياسية وقانونية أيضًا ؛ لأنه سوف يلزم مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة بتسوية المنازعات بين الدول وفق معايير موضوعية محددة سلفًا ، وليس فقط بالقياس إلى مصالح الدول الكبرى . فتعريف العدوان هو فى واقع الأمر من مصلحة الدول الصغيرة والضعيفة فى مواجهة رغبة التسلط أو النفوذ من جانب الدول الكبرى . صحيح أن ميثاق الأمم المتحدة ينص صراحة على امتناع جميع الدول ـ كبيرها وصغيرها ـ عن استخدام القوة أو التهديد باستخدامها . ولكن هذا الحظر هو إقرار لمبدأ عام فى حاجة إلى تحديد كما ذكرنا . ولن يتحقق ذلك إلا بتحديد دقيق للأركان الموضوعية للعدوان . فتعريف العدوان أصبح ضرورة لازمة إذا أراد المجتمع الدولى أن ينتقل بالفعل من سياسة القوة الغاشمة وفرض الأمر الواقع ، إلى حكم القانون وتحقيق العدالة[٢٢] .

ثالثًا : إن تعريف العدوان يحد من فاعلية الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية المكلفة بحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما . فقد تستجد ظروف لا تدخل فى نطاق التعريف الموضوع بالرغم من أنها قد تمثل عدوانًا بالقياس إلى التطورات المستجدة التى لا يمكن التكهن بها على وجه اليقين . ومن ثم ، فإن وضع تعريف محدد للعدوان سوف يقيد المنظمات الدولية فى القيام بوظيفتها الأساسية فى إقرار السلم والأمن بين الدول . فمن المصلحة العامة ـ إذن ـ تخويل هذه المؤسسات الدولية سلطة تقديرية

واسعة، بل ومطلقة، لتقدير ما إذا كان هناك عمل من أعمال العدوان وفقًا للملابسات المحيطة بكل حالة على حدة(٢٣).

هذه حجة واهية بدورها. فليس صحيحًا أن وضع تعريف محدد للعدوان سوف يقيد السلطة التقديرية للمنظمات الدولية. فهى تضطلع بمهمة تقييم الوقائع لمعرفة ما إذا كانت تمثل أعمالا عدوانية من عدمه، على ضوء المعايير الموضوعية الواردة فى تعريف العدوان(٢٤). فثمة حاجة حقيقية إلى التفرقة بين «العدوان» والأعمال غير المشروعة الأخرى التى تهدد السلم والأمن الدوليين أو تخل بهما. فإن هذه التفرقة هى التى تحدد اختلاف التدابير التى تتخذ حسب ما إذا كان العمل هو من أعمال العدوان أم أنه مجرد عمل يهدد السلم والأمن الدوليين أو يخل بهما.

خلاصة القول: إن تعريف العدوان ليس فقط أمرًا ممكنًا من ناحية الصياغة القانونية الفنية، ولكنه أيضًا أمر مرغوب فيه، بل وضرورى؛ لأن تحديد أركان العمل العدوانى هو شرط أساسى لتعيين المعتدى، ومن ثم فهو يوضح أبعاد الدفاع الشرعى عن النفس من جانب، كما أنه يسهم فى تمكين المنظمات الدولية من تطبيق نظام «الأمن الجماعى» من الجانب الآخر.

وعلى أى حال، فإن معارضى تعريف العدوان تراجعوا عن موقفهم السابق، ولا يدعون الآن استحالة تعريف العدوان من ناحية الصياغة القانونية، ولكنهم يؤكدون على صعوبة وضع تعريف للعدوان يكون مقبولا من غالبية الدول، وعلى الأخص يكون مقبولاً من الدول الكبرى(٢٥). وهكذا انتقل الجدل إلى نوعية التعريف المطلوب للعدوان، أو بعبارة أخرى، ما هى الأركان الأساسية للعدوان التى يجب أن يتضمنها تعريف العدوان؟ ولا حاجة بنا إلى تتبع الجدل الذى احتدم حول هذا الموضوع بين أنصار التعريف المرن للعدوان، وأنصار التعريف الجامد الذى يضع تعدادًا جامعًا مانعًا لصور العدوان، بينما فضل فريق ثالث نمط «التعريف المختلط» الذى يجمع بين وضع قاعدة عامة تنص على الأركان الأساسية للعدوان ثم يذكر التعريف بعد ذلك بعض صور العدوان الأكثر شيوعًا على سبيل المثال لا الحصر. وتعتبر الأعمال العدوانية التى جاء ذكرها فى التعداد بمثابة توضيح وتحديد للأركان الأساسية للعدوان التى نصت عليها القاعدة العامة التى تحرم العدوان. كما أن ذكر هذه الأمثلة يكون مرشدًا للمنظمات الدولية المكلفة بحفظ السلم والأمن الدوليين، أو إعادتهما إلى نصابهما، لتطبيق القاعدة العامة على كل حالة خاصة

تعرض عليها[٢٦]. وقد أخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة، فى قرارها لعام (١٩٧٤) الخاص بتعريف العدوان بأسلوب «التعريف المختلط»[٢٧].

أركان العدوان وفقًا لتعريف الأمم المتحدة (١٩٧٤)

تنص المادة الأولى من تعريف العدوان على أن «العدوان هو استخدام القوة المسلحة من قبل دولة ما ضد سيادة دولة أخرى، أو ضد سلامتها الإقليمية أو استقلالها السياسى أو بأية صورة أخرى تتنافى مع ميثاق الأمم المتحدة وفقًا لنص هذا التعريف».

من الواضح أن هذا التعريف مستمد مباشرة من صياغة نص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة، باستثناء أن القوة المحظورة جاءت موصوفة فى تعريف العدوان بأنها «القوة المسلحة» ويتضح من هذين النصين أن أركان العدوان ثلاثة: أولا، استخدام القوة المسلحة أو التهديد باستخدامها؛ ثانيًا، فى العلاقات الدولية؛ ثالثًا، ضد سلامة أراضى الدول أو ضد استقلالها السياسى أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة.

أولا: استخدام القوة المسلحة أو التهديد باستخدامها

رأينا أنه قبل أن تتوصل الجمعية العامة إلى تعريف العدوان فى عام (١٩٧٤)، ذهب البعض إلى أن لفظ «القوة» الوارد فى المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة يتجاوز استخدام «القوة المسلحة» لكى يشمل جميع أعمال القسر (coercion) التى تعتبر من قبيل «العدوان غير المباشر»، لا سيما «العدوان الاقتصادى» أو «العدوان الأيديولوچى».

ولا يشك أحد فى أن الضغوط الاقتصادية، أو الضغوط الأيديولوچية والثقافية، قد تؤدى إلى نفس النتيجة التى تترتب على العدوان المسلح ألا وهى المساس بالاستقلال السياسى للدول، وبالتالى يجب أن تدخل هذه الضغوط فى نطاق الحظر المنصوص عليه فى المادة (٢ فقرة ٤) سالفة الذكر. وقد تضمنت مقترحات بعض الدول إلى اللجنة الخاصة بتعريف العدوان أمثلة لما يمكن اعتباره من قبيل «العدوان الاقتصادى» مثل: «منع الدول من استغلال مواردها الطبيعية، أو التدابير التى تهدف إلى منعها من تأميم منشآتها الاقتصادية فى إطار سياستها العامة للتنمية الاقتصادية»، أو تدابير المقاطعة والحصار الاقتصادى... إلخ. ويعتبر من قبيل «العدوان الأيديولوچى» الدعوة إلى شن الحرب، أو إثارة الحروب الأهلية، أو الدعوة إلى استخدام أسلحة الدمار الشامل، أو الترويج للأفكار «الفاشية»، أو الدعوة إلى التمييز العنصرى والقومى والدينى.. إلخ[٢٨].

وقد وجد أنصار هذا الرأى سندًا لهم فى نص المادة (٥٢) من اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بقانون المعاهدات (عام ١٩٦٩) والتى تنص على أن الإكراه الواقع على الدولة، وأيًا كانت صوره، قد يكون سببًا لبطلان المعاهدة أو لإبطالها. كما استندوا إلى مقارنة بعض نصوص ميثاق الأمم المتحدة، واستنتجوا من هذه المقارنة كما رأينا أن لفظ «القوة» الوارد فى نص المادة (٢ فقرة ٤) يشمل القوة المسلحة وسائر وسائل القهر الأخرى. كذلك استند أنصار هذا الرأى إلى أعمال لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة بخصوص«الجرائم ضد سلام وأمن البشرية». فقد جاء فى المشروع الذى وضعته اللجنة فى هذا الخصوص تعداد لتلك الجرائم من بينها: «كل عمل عدوانى بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة». يستفاد من ذلك أن العدوان يشمل العمل المسلح وغير المسلح[٢٩]. كذلك جاء فى أعمال لجنة القانون الدولى بخصوص تقنين «مبادئ نورمبرج» ذكر لبعض «الجرائم ضد السلم» و«الجرائم ضد البشرية» ومنها التخطيط والإعداد للحروب، وارتكاب أعمال وحشية ضد المدنيين واضطهادهم لأسباب سياسية أو دينية أو عنصرية . . .[٣٠] ولكن إذا دققنا النظر فى أعمال لجنة القانون الدولى، نلاحظ أن جميع الجرائم المذكورة فى المشروعين سالفى الذكر هى صور «لعدوان مسلح غير مباشر»، ولا نجد أية أشارة إلى أعمال القهر الاقتصادى أو لما يسمى «بالعدوان الأيديولوچى». ونفس الملاحظة تنطبق على قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة والذى يحمل عنوان «السلام من خلال الأعمال» (peace through deeds)، والذى يندد بالعدوان أيًا كانت الأسلحة المستخدمة، وسواء كان مباشرًا أو غير مباشر[٣١]. فإن هذا القرار ينصرف إلى العدوان المسلح غير المباشر، ولا يتضمن ما يسمى «بالعدوان الاقتصادى» أو «العدوان الأيديولوچى». والأمر كذلك بالنسبة للإعلان الذى صدر عن الجمعية العامة فى عام (١٩٧٠) والخاص «بمبادئ القانون الدولى المتعلقة بالعلاقات الأخوية والتعاون بين الدول». فقد استبعد هو أيضًا من مفهوم العدوان الأعمال غير العسكرية[٣٢].

صحيح أن الرأى القائل بأن مفهوم العدوان يتضمن إلى جانب استخدام القوة المسلحة ـ بشكل مباشر أو غير مباشر ـ «العدوان الاقتصادى والعدوان الأيديولوچى» يتفق ومصالح الدول الصغيرة لاسيما دول «العالم الثالث» وهى دول نامية وحديثة العهد بالاستقلال؛ لأنه يسمح لها بالتصدى قانونًا لمناورات وآليات ما يسمى «بالاستعمار الجديد». ولكن هذا الرأى يتعارض فى الحقيقة مع نصوص ميثاق الأمم المتحدة. ونرى، مع غالبية الفقه[٣٣]، أن المقصود بلفظ «القوة» الوارد فى المادة (٢ فقرة ٤) هو «القوة

المسلحة» فقط . ويستند هذا التفسير الضيق للفظ «القوة» إلى الأعمال التحضيرية للميثاق . فقد رفض مؤتمر سان فرنسيسكو اقتراحًا برازيليًا كان يدعو إلى اعتبار تدابير الضغط الاقتصادى استخدامًا غير مشروع للقوة[٣٤] . فضلا عن ذلك ، فإن التحليل المقارن لنصوص الميثاق يفيد ، كما ذكرنا ، أن لفظ «القوة» الوارد فى المادة (٢ فقرة ٤) ينصرف فقط إلى القوة المسلحة دون غيرها من وسائل القسر الأخرى اقتصادية كانت أم أيديولوجية . وقد أكدت لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة هذا المعنى ، كما أكدته الجمعية العامة لهذه المنظمة فى قرارات سابقة كما أشرنا . وعلى أى حال ، فقد حسمت الجمعية العامة ، فى (١٩٧٤) ، هذه القضية التفسيرية الخلافية . فقد نصت المادة الأولى فى تعريفها للعدوان بأنه «استخدام القوة المسلحة من قبل دولة ما ضد سيادة دولة أخرى . . . » . وقد أوضح رئيس اللجنة الخاصة التى كانت مكلفة باقتراح تعريف للعدوان أن اللجنة قد استبعدت ، منذ دورتها الأولى فى عام (١٩٦٨) ، اقتراحات بعض أعضائها بذكر صور مختلفة للعدوان الاقتصادى . حيث إن غالبية أعضاء اللجنة رأت اقتصار التعريف على العدوان المسلح دون غيره من وسائل القسر الأخرى[٣٥] .

هذا ويلاحظ أن عبارة «استخدام القوة المسلحة» لا تعنى فقط القوات البرية والبحرية والجوية للدول فى مفهوم قانون الحرب ، ولكنها تشمل أيضًا استخدام قوات مسلحة خاصة مثل كتائب «الحرس الوطنى» أو «قوات الشرطة» الخاصة ؛ لأن هذه القوات لا تختلف عن القوات المسلحة الرسمية من حيث تسليحها وتدريبها وكفاءتها القتالية[٣٦] .

ومن صور العدوان المسلح المباشر التى جاء ذكرها فى المادة الثالثة من تعريف العدوان ، على سبيل المثال لا الحصر ، ما يلى :

- غزو إقليم دولة ، أو الهجوم على أراضيها ، بواسطة قوات مسلحة لدولة أخرى ، كذلك كل احتلال عسكرى - ولو بصفة مؤقتة - يترتب على ذلك الغزو أو الهجوم ، أو ضم إقليم دولة أخرى ، أو جزء منه ، بالقوة . ينطبق هذا النص على العدوان الثلاثى ضد مصر فى عام (١٩٥٦) ، كما يسرى على احتلال إسرائيل لأراض عربية نتيجة حرب يونيو (١٩٦٧) العدوانية . صحيح أن إسرائيل لم تعترف بالصفة العدوانية لتلك الحرب ، وادعت أنها كانت فى حالة دفاع شرعى عن النفس فى مواجهة الاستعدادات العسكرية المصرية والسورية . وصحيح أيضًا أن الأمم المتحدة لم تشجب العدوان الإسرائيلى صراحة . ولكن قرار مجلس الأمن رقم (٢٤٢) الذى دعا إسرائيل إلى سحب قواتها من «أراضٍ احتلتها» نتيجة لحرب (١٩٦٧) يفيد ضمنًا أن استخدام

إسرائيل للقوة المسلحة فى هذه الحالة هو عمل غير مشروع لا يرتب حقًا (ex injuria jus non oritur). وينطبق نفس الحكم على غزو إسرائيل لدولة لبنان فى عام (١٩٨٢) واحتلالها لجزء من أراضيه حتى اليوم. كما ينطبق نفس الحكم على غزو العراق لدولة الكويت وإعلان ضمها إليه فى أغسطس (١٩٩٠) إلى(فبراير ١٩٩١). كذلك ينطبق نفس الحكم على اجتياح القوات التركية للحدود العراقية فى السنوات الخمس الماضية بحجة مطاردة المتمردين الكرد ضد السلطة التركية... إلخ.

- قصف إقليم دولة بواسطة القوات المسلحة لدولة أخرى، أو استخدام القوات المسلحة لدولة ضد إقليم دولة أخرى، حتى إذا لم يصل الأمر إلى مرحلة الغزو فى مفهوم القانون الدولى. بعبارة أخرى، فإن مجرد الانتهاك المسلح لسلامة إقليم دولة ما يعتبر عدوانًا عليها. وينطبق هذا النص على علميات القصف الصاروخى من بعد الذى قامت به القوات الأمريكية مرارًا ضد العراق بعد حرب تحرير الكويت ابتداء من عام (١٩٩١). كما ينطبق النص على العمليات العسكرية المتكررة التى قامت بها إسرائيل ضد لبنان بحجة القضاء على قواعد «حزب الله» وغيره من فصائل المقاومة اللبنانية التى تجاهد بالسلاح من أجل تحرير الأراضى اللبنانية من الاحتلال الإسرائيلى.

- حصار موانى وشواطئ دولة بواسطة القوات البحرية لدولة أخرى، أو ما يسمى «بالحصار البحرى». وينطبق ذلك على الحصار البحرى الذى فرضته البحرية الأمريكية على كوبا فى عام (١٩٦٢)، وإن ادعت الحكومة الأمريكية فى ذلك الوقت بأنها تصرفت فى حدود ممارسة حقها فى الدفاع الشرعى عن النفس لمواجهة حظر إقامة قواعد للصواريخ السوفيتية على أرض كوبا. وفى هذا الصدد، يثور سؤال هام! هل يمكن قياس «الحصار البرى» على «الحصار البحرى»؟ إن القياس، فى رأينا، غير جائز؛ لأن ما يسمى «بالحصار البرى» يدخل فى نطاق ممارسة الدولة لسيادتها الإقليمية وحقها فى منع رعايا أو سلع دولة أخرى من المرور عبر أراضيها (transit)، باستثناء وضع الدولة التى لا تملك شواطئ على البحار (land - locked) والتى تتمتع بحق المرور عبر أراضى دولة أخرى وفق قواعد القانون الدولى العرفى، أو وفق قواعد اتفاقية خاصة(٣٧).

- الهجوم المسلح ضد القوات البرية والبحرية أو الجوية، أو ضد الأسطول التجارى، أو ضد الطيران المدنى لدولة أخرى، وينطبق هذا النص على اعتراض سلاح الجو الإسرائيلى لطائرة مدنية لبنانية ولطائرة أخرى ليبية فى عام (١٩٧٣) وفى عام (١٩٨٦)

على التوالى وإجبارهما على الهبوط فى إسرائيل، وذلك بحجة وجود فدائيين فلسطينيين على متنها. نذكر كذلك حالة اعتراض المقاتلات الأمريكية لطائرة مدنية مصرية فى عام (١٩٨٥) وإجبارها على الهبوط فى قاعدة عسكرية تابعة لحلف «الناتو» فى جزيرة صقلية وذلك للقبض على مختطفى الباخرة الإيطالية (Achillo Lauro) والذين كانت تقلهم الطائرة المصرية إلى تونس لمحاكمتهم بمعرفة منظمة التحرير الفلسطينية طبقًا للاتفاق الذى تم التوصل إليه بشأن إنهاء عملية اختطاف الباخرة المذكورة. ولكن يلاحظ أن هذا النص لا يحول بطبيعة الحال دون استخدام الدولة لحقوقها السيادية فى مياهها الإقليمية طبقًا لقواعد القانون الدولى للبحار.

- استخدام الدولة لقواتها العسكرية المتواجدة فى إقليم دولة أخرى، أى القواعد العسكرية - دون موافقة دولة المقر، أو بموافقتها ولكن بالمخالفة لنصوص الاتفاق المبرم بين الدولتين، خاصة فيما يتعلق بمدة بقاء تلك القوات فى إقليم الدولة المضيفة، أو ما يتعلق بالمهام المكلفة بها. هذه الحالة قد تثير بعض الصعوبات فى التطبيق. فهل توجد شروط معينة تتعلق بموافقة الدولة على إقامة قواعد عسكرية أجنبية فى أراضيها؟ لقد ثارت هذه القضية أمام الأمم المتحدة عند بحث موضوع تدخل القوات السوفيتية فى المجر فى عام (١٩٥٦) بناء على طلب حكومة مجرية مشكوك فى شرعيتها. وثارت نفس المسألة أمام الهيئة الدولية بصدد تدخل قوات أمريكية فى لبنان، وقوات بريطانية فى الأردن فى عام (١٩٥٨) بناء على طلب الحكومة اللبنانية والحكومة الأردنية على التوالى. وفى خارج الأمم المتحدة، ثارت نفس القضية بخصوص التدخل العسكرى الأمريكى فى ڤيتنام فى عقد الستينيات والسبعينيات، وبخصوص تدخل القوات المصرية فى اليمن فى الستينيات لمساندة الحكومة الجمهورية الجديدة فيها. والمبدأ العام الذى يطبق فى مثل هذه الحالات هو أنه يحق لكل حكومة شرعية معترف بها أن تطلب دخول قوات أجنبية فى أراضيها (intervention by invitation) معنى ذلك أنه إذا صدرت الدعوة من حكومة غير مشروعة قانونًا فإن تدخل قوات أجنبية فى إقليم الدولة المعنية يكون غير مشروع ويعتبر عدوانًا على تلك الدولة. ومع ذلك، إذا قامت حرب أهلية فى دولة ما، وتمكن الثوار من السيطرة على رقعة من إقليم الدولة، وتم الاعتراف لهم بصفة «المحاربين» (belligerent status) فإن أى تدخل عسكرى أجنبى، حتى لو كان بناء على طلب حكومة الدولة أو بناء على طلب الطرف الآخر فى الحرب الأهلية، يعتبر تدخلا فى شئون الدولة الداخلية، وانتهاكًا لقواعد الحياد القانونى، كما أنه يتعارض مع مبدأ حق

الشعوب فى تقرير مصيرها. وبالتالى، يعتبر هذا التدخل عملا عدوانيًا؛ لأن فيه مساس بمبدأ الاستقلال الذى يتمتع كل شعب بمقتضاه بحق اختيار نظام الحكم الذى يناسبه(٣٨).
ولعل من أشهر الأمثلة لذلك تدخل القوات الأمريكية فى ڤيتنام الجنوبية بناء على طلب حكومة سايجون. فقد نددت دول كثيرة بهذا التدخل وأكد الفقه الدولى فى مجمله على عدم مشروعيته لسببين رئيسيين: أولا؛ لأنه كان تدخلا فى حرب أهلية، حيث كان ثوار ڤيتنام الجنوبية (الفييت كونج) يسيطرون بالفعل على الجزء الأكبر من الإقليم واعترف لهم المجتمع الدولى بصفة المحاربين؛ وثانيًا، فإن حكومة ڤيتنام الجنوبية لم تكن تملك، وفقًا لاتفاقيات جنيف لعام (١٩٥٤) والتى أنهت «حرب الهند ـ الصينية»، حق طلب المعونة العسكرية من دولة أجنبية(٣٩).

وينطبق نفس الحكم من باب أولى على وجود قواعد عسكرية فى أراضى دولة أخرى، بمقتضى اتفاق معيب بفعل الإكراه تطبيقًا لنص المادة (٥٢) من اتفاقية ڤيينا لعام (١٩٦٩) بشأن قانون المعاهدات الدولية. مثال ذلك بقاء القوات السوڤيتية فى تشيكوسلوڤاكيا بعد أحداث (١٩٦٨) بناء على اتفاق أبرم مع حكومة تلك الدولة تحت تأثير الإكراه. كذلك يمكن أن نذكر فى هذا الصدد استمرار القواعد العسكرية البريطانية فى منطقة قناة السويس بالرغم من مطالبة مصر عام (١٩٥١) بتصفيتها على أساس انقضاء معاهدة التحالف البريطانية ـ المصرية لعام (١٩٣٦) بسبب «تغير الظروف تغيرًا جوهريًا». ونذكر كذلك احتجاج إيران فى عام (١٩٤٦) على بقاء القوات السوڤيتية فى أراضيها بالرغم من انتهاء الحرب العالمية الثانية التى بررت دخول تلك القوات فى الأراضى الإيرانية. ونذكر أيضًا طلب كلٌ من سوريا ولبنان فى عام ١٩٤٦ بضرورة انسحاب القوات الفرنسية من أراضيها، وكذلك طلب تونس، فى عامى (١٩٥٨، ١٩٦٠)، بتصفية القاعدة البحرية الفرنسية فى ميناء بنزرت... إلخ.

ويتصل بهذا الموضوع استخدام قواعد عسكرية أجنبية فى إقليم دولة للعدوان على دولة ثالثة. فإن الدولة المضيفة تعتبر شريكًا فى هذا العمل العدوانى إذا تم بموافقتها. وقد ينطبق هذا الوضع على تحليق الطائرات الأمريكية والبريطانية فى الأجواء العراقية انطلاقًا من قواعد عسكرية فى دول الخليج العربية وفى تركيا، وقيامها بقصف أهداف عراقية فى منطقة ما يسمى «بالحظر الجوى» فى شمال وجنوب العراق.

ـ يعتبر من قبيل العدوان المسلح المباشر «إرسال عصابات أو جماعات مسلحة أو قوات نظامية أو مرتزقة من قبل دولة ما أو باسمها تقوم ضد دولة أخرى بأعمال هى من أعمال

القوة المسلحة تكون من الخطورة بحيث تعادل الأعمال المذكورة أعلاه، أو اشتراك الدولة بدور ملموس في ذلك» (المادة ٣ من تعريف العدوان). وقد ثارت هذه المسألة بصدد قضية جواتيمالا في عام (١٩٥٤)[٤٠]. ففي يناير (١٩٥٣)، تم انتخاب حكومة وطنية تقدمية في دولة جواتيمالا. وبادرت تلك الحكومة بنزع ملكية الأراضي التي كانت تمتلكها «شركة الفواكه المتحدة» - وهي شركة أمريكية - لتوزيعها على الفلاحين. كما أنها أقدمت على تأميم الخطوط الحديدية التي كانت تسيطر عليها الشركات الأمريكية أيضًا. عندئذ تدخلت بعض دول أمريكا الوسطى، بصفة خاصة هندوراس ونيكاراجوا، لقلب نظام الحكم التقدمي في جواتيمالا بالقوة وحدث ذلك بتأييد وبمساندة مباشرة من الولايات المتحدة الأمريكية. وقد اتخذ التدخل شكل تكوين عصابات مسلحة من المرتزقة قامت في يونيو (١٩٥٤) بالهجوم على جواتيمالا عند حدودها مع هندوراس، وكانت تساندها طلعات جوية أقلعت من إقليم نيكاراجوا. ورفعت حكومة جواتيمالا الأمر إلى مجلس الأمن متهمة هندوراس ونيكاراجوا والولايات المتحدة بارتكاب «عدوان سافر» ضدها، وطالبت بوقف هذا التدخل العسكري فورًا. وقد حاولت دول أمريكا اللاتينية، تحت ضغط قوي من الحكومة الأمريكية، أن تمنع مجلس الأمن من نظر الشكوى بدعوى أن منظمة الوحدة الأمريكية هي المختصة بذلك. ولكن هذه المحاولة باءت بالفشل بسبب استخدام الاتحاد السوفيتي لحق الاعتراض («الفيتو»). وقد أصدر مجلس الأمن، في (٢٠ يونيو ١٩٥٤)، قرارًا بالإجماع «بوقف كل عمل قد يؤدي إلى إراقة الدماء»، ودعوة «جميع أعضاء الأمم المتحدة إلى الامتناع عن مساندة مثل هذا العمل».

واضح مما تقدم، أن تدخل هندوراس ونيكاراجوا، بموافقة الولايات المتحدة ومساندتها المادية، كان عملا من أعمال العدوان المسلح المباشر وفقًا لنص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة. ومع ذلك لم يندد مجلس الأمن بذلك العدوان ليس بسبب الشك في الطبيعة العدوانية لتلك الأعمال، ولكن لعدم مجابهة الولايات المتحدة التي كانت تتمتع في ذلك الوقت «بفيتو مستتر» بفضل «التصويت الكتلي المساند لها في المجلس» ولم تكتف الولايات المتحدة بمنع مجلس الأمن من مناقشة الجوانب الموضوعية للقضية، ولكنها استمرت في عدوانها على جواتيمالا حتى سقطت حكومتها التقدمية في (٢٧ يونيو ١٩٥٤) وحلت محلها حكومة عسكرية موالية تمامًا للولايات المتحدة[٤١].

وبطبيعة الحال، فإن وصف عدم المشروعية لا ينطبق على عمليات المقاومة العسكرية ضد الاستعمار أو الاحتلال العسكري الأجنبي، أو سياسة التفرقة العنصرية، وذلك عملا

بحق الشعوب فى تقرير مصيرها[٤٢]. وقد نصت المادة السابعة من تعريف العدوان على ذلك صراحة بقولها: «ليس فى هذا التعريف ما يمكن أن يمس حق تقرير المصير، والحق فى الحرية والاستقلال للشعوب المحرومة، ولاسيما حق الشعوب الخاضعة لنظم استعمارية أو عنصرية أو لأشكال أخرى من السيطرة الأجنبية فى الكفاح من أجل ذلك الهدف وفى التماس الدعم وتلقيه من الغير». وقد نص على ذلك الاستثناء أيضًا «إعلان مبادئ القانون الدولى المتصلة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقًا لميثاق الأمم المتحدة» والذى صدر بالإجماع عن الجمعية العامة فى (٢٤ أكتوبر ١٩٧٠)[٤٣]. فقد نص الإعلان على حق الشعوب الخاضعة لأى شكل من أشكال السيطرة الأجنبية، أو الخاضعة لنظم عنصرية فى تقرير مصيرها والحصول على الاستقلال «بجميع الوسائل المتاحة لها»، أى بما فيها استخدام القوة المسلحة، وتطبيقًا لذلك فقد اعترف المجتمع الدولى بمشروعية المقاومة المسلحة لشعب جنوب أفريقيا وشعب روديسيا لسياسة «الفصل العنصرى» فى تلك البلاد، ومشروعية مساندة الدول الأفريقية لتلك المقاومة[٤٤]. وكذلك فإن المقاومة المسلحة للشعب الفلسطينى ضد الاحتلال الإسرائيلى للضفة الغربية وقطاع غزة هى مقاومة مشروعة قانونًا، وإن مساندة الدول العربية لهذه المقاومة سياسيًا وماديًا هى أيضًا عمل مشروع قانونًا بشرط أن لا تتخذ أعمال المقاومة شكل «الأعمال الإرهابية» كما سنرى.

العدوان المسلح غير المباشر

إن مصطلح «العدوان غير المباشر» هو مصطلح حديث نسبيًا؛ فلم ينتشر إلا بعد الحرب العالمية الثانية فى ظل «الحرب الباردة» وتندرج تحت هذا المسمى أعمال متفرقة من أعمال العدوان أهمها التحريض على الحروب الأهلية والمشاركة فيها، وأعمال التخريب أو أعمال الإرهاب بهدف تغيير الحكم بالقوة . . . إلخ.

وباستقراء العلاقات الدولية بعد عام (١٩٤٥)، نلاحظ أن غالبية الصراعات المسلحة بين الدول لم تأخذ الصورة التقليدية لاستخدامات القوة فى شكل حروب نظامية مباشرة بين الدول باستثناء البعض من أهمها :

العدوان الثلاثى على مصر فى (١٩٥٦) وحربى (يونيو ١٩٦٧) و(أكتوبر ١٩٧٣) بين الدول العربية وإسرائيل، وحرب فوكلاند بين بريطانيا والأرجنتين فى (١٩٨٢)، والحرب العراقية ـ الإيرانية (١٩٨٠ ـ ١٩٨٨)، وغزو العراق للكويت (أغسطس ١٩٩٠) والغزو

الأمريكي لأفغانستان (٢٠٠١)، والغزو الأمريكي للعراق (٢٠٠٣)، وحرب إسرائيل ضد لبنان (٢٠٠٦). . . فإن غالبية حالات الإخلال بالسلم والأمن الدوليين أخذت شكل الحروب الأهلية، أو الاضطرابات الداخلية الممتدة، والتي بلغت في مداها درجة الحروب الأهلية، وهي صراعات داخلية أدت عادة إلى تدخل أطراف أجنبية بها. وقد تأخذ هذه الأعمال شكل الأنشطة العسكرية المقنعة (covert actions) مثل أعمال التخريب والاغتيالات السياسية وما يسمى بصفة عامة بأعمال الإرهاب الدولي التي قد تقوم بها الدول ذاتها، أو تقوم بها جماعات مسلحة خاصة بمساندة الدول أو دون مساندتها.

هذه الصور المختلفة لاستخدامات القوة لم تدخل ضمن اهتمامات واضعي ميثاق الأمم المتحدة في عام (١٩٤٥) ولكنها أصبحت تحتل الآن مكان الصدارة في العلاقات الدولية، ولذلك اهتمت بها الجمعية العامة للأمم المتحدة بصفة عامة في تعريفها للعدوان، كما تم إبرام عدة مواثيق دولية تهدف إلى مكافحة أعمال الإرهاب، وتجريم بعض الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان. ولنا عودة إلى هذه الموضوعات الخطيرة التي تهدد أمن واستقرار البشر.

ولعل النموذج التقليدي للعدوان المسلح غير المباشر هو تقديم المساندة المادية والدعم السياسي لمجموعة من الثوار داخل دولة معينة. وأول سابقة في هذا الصدد بعد الحرب العالمية الثانية هي قضية اليونان في الفترة من (١٩٤٦) إلى (١٩٥١). فقد قدمت كلٌ من ألبانيا وبلغاريا ورومانيا ويوغوسلافيا معونة عسكرية واقتصادية إلى الثوار اليونانيين الذين انشقوا على حكومة البلاد التي كانت موالية للغرب، كما وفرت لهم المأوى داخل أراضيها عند الضرورة. وقد اعتبرت الجمعية العامة للأمم المتحدة أن هذا التدخل يهدد الاستقلال السياسي لليونان وسلامتها الإقليمية، ومن ثم فهو مخالف لميثاق المنظمة[٤٥]. صحيح أن قرار الجمعية العامة لم يذكر صراحة لفظ «العدوان» إلا أن هذا المعنى يستفاد ضمنًا من صياغة القرار الذي نقل حرفيًا نص المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق.

ويثير العدوان المسلح غير المباشر صعوبات كثيرة في العمل وبصفة خاصة بالقياس إلى عامل التقدم التكنولوجي. ولكن ما يجب التأكيد عليه مرة أخرى أنه يشترط توفر عنصر الإكراه المسلح؛ لكي يعتبر النشاط من قبيل «الأعمال العدوانية». فلا يكفي مثلا مجرد التحريض على حرب أهلية، أو مجرد الدعوة إلى قلب نظام حكم قائم بالقوة ما لم يكن ذلك التحريض، أو تلك الدعوة، مصحوبًا بأعمال مادية ذات طبيعة عسكرية مثل تسليح المتمردين، أو تدريبهم، أو توفير قواعد لنشاطهم.

فإن مجرد «النشاط الأيدلوجى الهدام»، (ideological subversion) وإن كان قد يدخل فى نطاق تطبيق المادة (٣٩) وما بعدها من ميثاق الأمم المتحدة لأنه يعرض السلم والأمن الدوليين للخطر، أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الدول، إلا أنه لا يعتبر «عدوانًا» فى مفهوم نص المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق، وإن كان يعتبر عملاً غير ودى (unfriendly) من المنظور السياسى.

ومن ناحية أخرى، لم يكتف ميثاق الأمم المتحدة بتحريم استخدام القوة، ولكن أوجب أيضًا الامتناع عن «التهديد باستخدام القوة». إن التوسع فى مفهوم العدوان لكى يشمل «التهديد» باستخدام القوة قد يثير صعوبات كثيرة فى التطبيق بالقياس إلى التطور التكنولوجى فى ميدان صناعة السلاح ووسائل استخدامه عن بعد مثل الصواريخ الموجهة البعيدة والمتوسطة المدى. وعلى سبيل المثال، هل مجرد امتلاك السلاح النووى يمثل تهديدًا باستخدام القوة ومن ثم يبرر ممارسة حق الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس؟[٤٦] لقد جاء فى تقرير لجنة الأمم المتحدة للطاقة النووية فى عام (١٩٤٦) بشأن معاهدة الاستخدام السلمى للطاقة النووية أنه عند بحث موضوع انتهاك نصوص المعاهدة، يجب أن يؤخذ فى الاعتبار أن هذا الانتهاك هو من الخطورة بحيث يخول الدول حق الدفاع الشرعى عن النفس وفقًا لنص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة. وقد استندت الولايات المتحدة إلى هذا المنطق لتبرير فرض «الحصار البحرى» على كوبا فى عام (١٩٦٢) بحجة أن هذه الدولة سمحت بإقامة قواعد للصواريخ السوفيتية فى أراضيها والقادرة على حمل رءوس نووية الأمر الذى يهدد أمن الولايات المتحدة وسلامتها الإقليمية. كذلك استندت إسرائيل إلى نفس المنطق لتبرير قصف وتدمير المفاعل النووى العراقى فى عام (١٩٨١)، وتظهر هذه الإشكالية الآن ومنذ أواخر عام (٢٠٠٢) بسبب تهديد الولايات المتحدة وبريطانيا باستخدام القوة ضد العراق بحجة تدمير أسلحة الدمار الشامل التى تزعم هاتان الدولتان أن العراق يمتلكها بالفعل (الأسلحة الكيميائية والبيولوجية) أو فى سبيل امتلاكها (الأسلحة النووية).

وفى الحقيقة، فإن هذه الإشكالية تتجاذبها اعتبارات متناقضة. فمن جانب، لا توجد قاعدة دولية عامة تمنع الدول من امتلاك السلاح النووى باستثناء الالتزام التعاقدى الذى تفرضه «معاهدة منع انتشار السلاح النووى» لعام (١٩٦٨) التى أصبحت نافذة اعتبارًا من عام (١٩٧٠)، وتم تجديدها فى عام (١٩٩٥) لأجل غير مسمى[٤٧] ولكن من ناحية أخرى، إذا كانت هناك دلائل حاسمة على أن التهديد باستخدام ذلك السلاح يمثل «خطرًا

داهمًا» على أمن الدول، فإن ذلك قد يؤدى إلى قيام حالة «الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس» كما سنرى.

خلاصة القول: إن «العدوان» فى مفهوم ميثاق الأمم المتحدة هو استخدام القوة المسلحة، أو التهديد باستخدامها، بشكل مباشر أو غير مباشر، فى غير حالة الدفاع الشرعى عن النفس، وفى غير حالات تنفيذ الالتزامات التى تترتب على الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة فى إطار تطبيق نظام «الأمن الجماعى».

ثانيًا: استخدام القوة المسلحة أو التهديد باستخدامها فى العلاقات الدولية

هذا الركن الثانى للعدوان يعنى أن استخدام القوة فى إطار حرب أهلية، أو لقمع اضطرابات داخلية، أو القيام بانقلاب عسكرى ضد حكومة قائمة، لا يدخل فى نطاق المنع، أى لا يعتبر عدوانًا أو عملا غير مشروع، حيث إن هذه الأعمال تدخل فى «صميم الاختصاص الداخلى» للدول وفقًا لنص المادة (٢ فقرة ٧) من ميثاق الأمم المتحدة. فإن هذا النص يمنع المنظمة الدولية والدول الأعضاء فيها من التدخل إذا بقيت هذه الأعمال محصورة فى النطاق الداخلى. فإذا تدخلت دول أجنبية فى هذه الأحداث بشكل مباشر أوغير مباشر دون موافقة السلطة الشرعية فى البلاد، فإن هذا التدخل يعتبر عدوانًا فى مفهوم نص المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق.

ومن ناحية أخرى، فإن سيادة الدولة، وحقها فى استخدام القوة داخل أراضيها، مقيد بعدم المساس بحق الشعوب فى تقرير مصيرها على الصعيد الدولى. فقد رأينا أن المادة السابقة من تعريف العدوان، وغيرها من النصوص التى أقرتها الأمم المتحدة، أكدت صراحة حق الشعوب الخاضعة لأى شكل من أشكال السيطرة الأجنبية فى استخدام القوة لإزالة تلك السيطرة، وحقها فى الحصول على الدعم العسكرى من الغير لتحقيق هذه الغاية. وفى الحقيقة، فإن استخدام القوة فى قمع الثورات القومية للتحرر من التسلط الاستعمارى، أو قمع نضال الشعوب للتخلص من الاحتلال العسكرى، لا يعتبر من قبيل الشئون الداخلية، ولكنه ذات طبيعة دولية أساسًا، وبالتالى فإنه يعتبر من قبيل الاستخدام غير المشروع للقوة وفقًا لنص المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق. وقد أكد بروتوكولا جنيف لعام (١٩٧٧) الملحقان باتفاقيات جنيف لعام (١٩٤٩) الخاصة بقانون الصراعات المسلحة الدولية على الصفة الدولية للصراعات المسلحة التى تخوضها الشعوب ضد السيطرة الأجنبية والاحتلال الأجنبى أو ضد النظم العنصرية[٤٨].

ثالثاً: الهدف من استخدام القوة

الركن الثالث للعدوان أن يكون استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها «ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة، أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة». بمفهوم المخالفة، فإن هذه العبارة قد تفيد بأن استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، فى غير الأغراض الثلاثة المذكورة، هو أمر مشروع قانونًا فى مفهوم المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة.

وقد يكون من السهل نسبيًا التحقق من أن استخدام القوة فيه مساس بالسلامة الإقليمية للدولة التى تتعرض لعدوان مسلح من جانب دولة أخرى. فكل استخدام للقوة عبر الحدود الدولية يعتبر بالضرورة عدوانًا على السلامة الإقليمية لدولة أخرى ومن ثم فهو يمثل انتهاكًا لنص المادة (٢ فقرة٤) من الميثاق. ولكن المشكلة الحقيقية تتعلق بمفهوم «الاستقلال السياسى». فإن هذا المفهوم، بحكم عموميته، قد يثير مسائل خلافية فى التطبيق العملى. وقد ثارت إحدى هذه المسائل فى عام (١٩٦٢) عندما فرضت الولايات المتحدة الأمريكية حصارًا بحريًا حول كوبا بهدف منع وصول «الأسلحة الهجومية» السوفيتية إليها. فقد ادعت الحكومة الأمريكية آنذاك أن هذا الإجراء لا يدخل فى نطاق الحظر المنصوص عليه فى المادة (٢ فقرة٤)؛ لأنه لا يمس «السيادة الإقليمية» لدولة كوبا[٤٩]. ولكنه ادعاء خاطئ؛ لأن فرض الحصار البحرى - وهو عمل من أعمال القمع العسكرى - من شأنه بالتأكيد المساس «بالاستقلال السياسى» لدولة كوبا. فإن الاستقلال السياسى فى مفهومه العام يعنى حق السلطة الشرعية فى الدولة فى إدارة شئون الجماعة على النحو الذى ترى أنه يحقق المصلحة القومية للجماعة. ولكن التجربة التاريخية تشير إلى أن الحكومات ليست متفقة حول هذا المفهوم العام للاستقلال السياسى. فقد حدثت تدخلات كثيرة ليس فقط بهدف تقييد سلطة الدولة فى ممارسة السياسة الداخلية والخارجية التى ترى أنها تحقق المصلحة العامة، ولكن التدخلات امتدت أيضًا إلى تشكيل السلطات فى الدولة إلى درجة العمل على تغيير نظام الحكم فيها واستبداله بنظام آخر. ففى عام (١٩٦٨) برر الاتحاد السوفيتى غزوه لتشيكوسلوفاكيا استنادًا إلى حقه فى استخدام القوة المسلحة للحيلولة دون سقوط دولة اشتراكية فى براثن الرأسمالية. وقد تحول هذا الادعاء بشأن حالة معينة بالذات إلى مبدأ سياسى عام أطلق عليه اسم «مبدأ بريجنيف»[٥٠]. وقد استندت الولايات المتحدة الأمريكية إلى منطق مماثل عندما ادعت أن من حقها التدخل العسكرى فى شئون دول أمريكا الوسطى والبحر الكاريبى لمنع تدهور الأوضاع فى دولة معينة وإقرار النظام وحكم

القانون فيها. ومن أبرز الأمثلة لذلك التدخل فى جرينادا، ونيكاراجوا، وبنما، وهايتى... إلخ[٥١]. وسوف نناقش هذا المنطلق الفاسد عند الحديث عن التدخل لاعتبارات إنسانية أو لدعم الديمقراطية. ونكتفى فى هذا المقام بالإشارة إلى أن العبارة الأخيرة لنص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة تمنع استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها «على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة» فالحظر لا يقتصر على المساس «بالسلامة الإقليمية» أو «الاستقلال السياسى» للدول، ولكنه يشمل أيضًا جميع استخدامات القوة التى من شأنها الإخلال بالسلم والأمن الدوليين حتى إذا لم تنطو على مساس بالسلامة الإقليمية أو بالاستقلال السياسى للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة، أو كان من شأنها عرقلة نمو العلاقات الودية بين الدول والشعوب. فالاستخدام غير المشروع للقوة ينصرف إلى العمل المادى ولا يرتبط «بنية العدوان» (animus agressionis) أو بعدم مشروعية الهدف. فإن اشتراط توفر «نية العدوان» يعود بنا إلى نظرية الحرب العادلة أو غير العادلة التى اندثرت منذ زمن بعيد كما رأينا. فجريمة العدوان هى «جريمة مادية» تتوافر أركانها بمجرد استخدام القوة المسلحة بشكل مباشر أوغير مباشر ضد السلامة الإقليمية للدول أو استقلالها السياسى خارج النطاق المسموح فيه بذلك، وهو حالة الدفاع الشرعى عن النفس، أو حالة تطبيق نظام «الأمن الجماعى» بواسطة المنظمات الدولية[٥٢].

وأخيرًا تجدر الإشارة إلى عنصر الزمن. فإن البعض يشترط فى الأعمال العدوانية أن تنطوى على عنصر المبادرة (principe de l'anteriorite)[٥٣]. فالدولة لا تعتبر معتدية إلا إذا بادرت باستخدام القوة المسلحة فى غير الحالات المنصوص عليها فى ميثاق الأمم المتحدة. فعنصر المبادرة هو الذى يميز العمل العدوانى عن الدفاع الشرعى عن النفس. ولكن البعض الآخر يعترض - وبحق - على اشتراط توفر ذلك العنصر. ففى بعض الحالات، قد يكون من الصعب الجزم بأن دولة معينة هى التى بادرت باستخدام القوة وبالتالى توصف بأنها دولة عدوانية. ففى حالات التوتر الحاد فى العلاقات بين دولتين أو أكثر، فإن استخدام القوة العسكرية من جانب دولة قد يحدث نتيجة لاستفزاز متعمد (provocation) من جانب الطرف الآخر مثل قيامه بحشد القوات العسكرية على الحدود أو إعلان التعبئة العامة. وبالتالى، فإن المبادرة باستخدام القوة العسكرية فى مثل هذه الحالات لا تعتبر ركنًا من أركان العدوان، ولكنها تكون مجرد قرينة على العدوان (Prima Facie Evidence) يجوز إثبات عكسها. وهذا ما أكدته المادة الثانية فى تعريف العدوان التى نصت على أن «المبادرة باستخدام القوة من قِبَل دولة ما خرقًا للميثاق تشكل

بنية كافية مبدئيًا على ارتكابها عملا عدوانيًا، وإن كان لمجلس الأمن، طبقًا للميثاق أن يخلص إلا أنه ليس هناك ما يبرر الحكم بأن عملا عدوانيًا قد ارتكب، وذلك على ضوء ملابسات أخرى وثيقة الصلة بالحالة، بما فى ذلك أن تكون التصرفات محل البحث أو نتائجها ليست ذات خطورة كافية».

فمجلس الأمن يتمتع فى هذا الشأن بسلطة تقديرية واسعة بمقتضى نص المادة(٣٩) من الميثاق. ولكن هذه السلطة التقديرية مقيدة بحق الاعتراض (الفيتو) الذى تتمتع به الدول الخمس الكبرى ذات العضوية الدائمة فى المجلس. ومن ثم فإن هذه السلطة التقديرية تتأثر بالضرورة باعتبارات سياسية، وإن كان استخدام حق (الفيتو) يخضع بدوره، على الصعيد النظرى لمبدأ «حسن النية»، وهو مبدأ غامض يتعذر تحديد مضمونه على وجه الدقة.

خلاصة القول: إن اهتمامات واضعى ميثاق الأمم المتحدة قد انصرفت إلى تحريم الصورة التقليدية لاستخدام القوة فى العلاقات الدولية، وهى استخدام القوة المسلحة ـ بشكل مباشر أوغير مباشر ـ عبر الحدود الدولية. وقد أصبح هذا التحريم أصلا عامًا من أصول القانون الدولى المعاصر تلتزم به جميع الدول دون استثناء، حتى تلك الدول التى لا تتمتع بعضوية الأمم المتحدة (المادة ٢ فقرة ٦). فالحظر الوارد فى نص المادة (٢ فقرة ٤) ليس التزامًا تعاقديًا بالمفهوم الضيق، ولكنه من قبيل«الأعمال التشريعية» (Legislative Act) التى ترتب آثارًا قانونية إزاء جميع الدول (Erga Omnes)[٥٤].

ولكن مبدأ منع استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، ليس مبدءًا مطلقًا. فإنه يرد عليه وفقًا للميثاق وكما ذكرنا استثناءان هما: حالة الدفاع الشرعى عن النفس، واستخدام القوة بواسطة الأجهزة المختصة فى المنظمات الدولية تطبيقًا لنظام «الأمن الجماعى».

ولكن التجربة التاريخية تشير إلى أن الدول قد توسعت كثيرًا فى مفهوم الدفاع الشرعى الذى أقره نص المادة (٥١) من الميثاق. وقد تم هذا التوسع بدرجات متفاوتة تبعًا لتفاوت مصالح الدول الكبرى من جانب، وتعارض مصالح هذه الفئة من الدول مع مصالح الدول الصغرى من الجانب الآخر. بالإضافة إلى ذلك، فإن فئة الدول الصغرى لم تتردد هى الأخرى فى التوسع فى مفهوم الدفاع الشرعى فى العلاقات فيما بينها متى اقتضت مصلحتها ذلك. وأخيرًا ظهرت حالات حديثة أصبح فيها استخدام القوة المسلحة عملا مشروعًا مثل ممارسة الشعوب لحقها فى تقرير مصيرها، أو حقها فى مكافحة أعمال الإرهاب الدولى، أو ادعاء حق التدخل فى شئون الدول الأخرى لاعتبارات إنسانية، أو لإعادة الديمقراطية أو دعمها وتثبيتها، أو لحماية البيئة... إلخ.

ومن الجانب الآخر، فإن التوسع فى مفهوم الدفاع الشرعى قد ارتبط بفشل نظام «الأمن الجماعى» كما هو مقرر فى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وقد ظهرت الحاجة إلى تطوير ذلك النظام بالتجاوز عما تم تحديده أصلا فى الميثاق. فبعد انتهاء الحرب الباردة، امتد نظام الأمن الجماعى إلى حالات مستحدثة لم يذكرها الميثاق، مثل مكافحة أعمال الإرهاب الدولى. كما أن التطوير يشمل استحداث آليات جديدة للأمن الجماعى غير تلك المذكورة فى الميثاق. وقد اتخذت هذه الآليات المستحدثة أشكالا مختلفة حسب مقتضى الحال لعمليات حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما، بل امتدت هذه الآليات إلى وضع أسس السلم والأمن فى دولة معينة، أو إعادة بناء مؤسسات الدولة على أسس جديدة.

وهكذا قامت علاقة تفاعل وثيقة بين حالة «الدفاع الشرعى عن النفس» ونظام «الأمن الجماعى» فى تطورهما. وهذا هو موضوع الباب الثانى من هذه الدراسة.

* * *

هوامش الفصل الثالث

(١) تنص المادة (٥٣) على أن يستخدم مجلس الأمن التنظيمات الإقليمية «فى أعمال القمع، كلما رأى ذلك ملائمًا. ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه». أما التنظيمات والوكالات نفسها فإنه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير إذن من المجلس، ويستثنى مما تقدم التدابير التى تتخذ ضد أية دولة من دول الأعداء . . . وتنطبق عبارة «الدولةالمعادية» على أية دولة كانت فى الحرب العالمية الثانية من أعداء أية دولة موقعة على هذا الميثاق».
وتنص المادة (١٠٧) على أنه «ليس فى هذا الميثاق ما يبطل أو يمنع أى عمل إزاء دولة كانت فى أثناء الحرب العالمية الثانية معادية لإحدى الدول الموقعة على هذا الميثاق إذا كان هذا العمل قد اتخذ أو رخص به نتيجة لتلك الحرب من قبل الحكومات المسئولة عن القيام بهذا العمل».

(٢) سمعان بطرس فرج الله، «تعريف العدوان»، المجلة المصرية للقانون الدولى، العدد ٢٤، (١٩٦٨)، ص ١٨٧ - ٢٣٥؛ حسين عبدالخالق حسونة، «توصل الأمم المتحدة إلى تعريف العدوان»، نفس المرجع، العدد ٣٢، (١٩٧٦)، ص ٥٥- ٦٢.
WRIGHT (Q), "The Concept of Aggression in International Law", American Journal of International Law, Vol. 29, July 1935, pp. 373 - 395; KOMARNICKI (M.W.), "La definition de l'agresseur dans Le droit international moderne", R.CA.D.I., tome 75, 1949 (II), pp. 1-113; ZOUREK (J.), "La definition de l'agression et le droit international: developpements recents de la question", R.C.A.D.I., 1957, pp. 759-860; STONE (J.), Aggression and World Order: Acritique of United Nations Theories of Aggression London, 1958; SCHWEBEL (S.M.)"Aggresion, Intervention and Self-Defence in Modern International Law", R.C.A.D.I., Vol. 136, 1972 (II), pp. 411-498; FERENCZ (B.), Defining International Aggression: The Search for World Peace, a documentary history and analysis, Oceana Publications, New York, 1975; DINSTEIN (Yoram), War, Aggression and self-Defence", Grotius Publications, Cambridge, 1988.

(٣) لقد أشرنا من قبل إلى أن مؤتمر لاهاى لعام (١٩٠٧) أسفر عن إبرام اتفاقية دولية عامة تقضى بمنع استخدام القوة العسكرية لاستيفاء ديون تعاقدية مستحقة إلا بعد أن تكون الدولة الدائنة قد عرضت التحكيم على الدولة المدينة ورفضت هذه الأخيرة التحكيم أو امتنعت عن تنفيذ قرار التحكيم.
وفى (٨ نوفمبر ١٩١٧م) صدر قرار من «مؤتمر السوفيت الثانى» نص صراحة على اعتبار الحرب العدوانية «جريمة ضد الإنسانية». صحيح أن القرار لم يستعمل مصطلح «الحرب العدوانية» ولكن يستفاد من سياقه أن الحرب العدوانية هى التى تهدف إلى إخضاع الدول الضعيفة والفقيرة للدول القوية والغنية. راجع فى ذلك:
Academy of Sciences of the USSR, Institute of State and Law, International Law, Foreign Languages Pudlishing House, Moscow, p .403 ;Soviet Documents on Foreign

Policy, Royal Institute of International Affairs, O.U.P., London 1951, vol.I, pp. 1 -3.

ولكن يلاحظ أن هذا القرار كان يعبر عن مجرد رغبة وليس إقراراً بوجود قاعدة قانونية وضعية تحرم هذه النوعية من الحروب. وأن معيار التفرقة بين «الحرب العدوانية» و«الحرب المشروعة» هو معيار سياسي وأخلاقي يذكرنا بنظرية «الحرب العادلة» التي سادت القرون الوسطى. وقد ارتبط القرار ارتباطًا وثيقًا بتحقيق هدف دبلوماسي محدد للحكومة البلشفية الجديدة ألا وهو إبرام معاهدة صلح منفرد مع ألمانيا والخروج من الحرب العالمية الأولى التي كان استمرارها فيها يهدد بالقضاء على الثورة الاشتراكية الوليدة بسبب الأزمة الاقتصادية الطاحنة التي كانت تمر بها روسيا من جانب، ولمواجهة الحرب الأهلية في البلاد التي ظلت مستعمرة لفترة طويلة.

(4) MANDELSTAM (A.N.), Le comflit italo - ethiopien devant la Societe des Nations, Recueil Sirey, Paris 1937, pp. 265-457.

(٥)راجع نص التقرير في:

MANDELSTAM, op. cit., pp. 285 -288.

(6) KOMARNICKI, op.cit.,pp . 29-30.

(٧) نقلا عن:

ZOUREK, op,cit., p. 769.

(٨) راجع نصوص هذه المعاهدات في:

S.D.N., Recueil des Traites, vol. CXLVII, pp. 68ss; vol. CXLVIII, pp. 212 ss.

(9) S.D.N., Recueil des Traites, vol. CXC, p.210.

(10) U.N., Doc. A/C.1/608/Rev.1.

(١١) ترجع مبادرة الاتحاد السوفيتي بطلب تعريف العدوان إلى تطور الحرب الباردة التي تصاعدت، بحلول عام (١٩٥٠)، إلى مواجهات عسكرية في أوروبا (الحرب الأهلية في اليونان (١٩٤٧)، وحصار برلين في (١٩٤٨). وفي الشرق الأقصى وصلت المواجهة بين المعسكرين إلى نشوب حرب كوريا في (١٩٥٠) إلى جانب حرب الهند الصينية.

أما موافقة مصر على مشروع القرار السوفيتي فقد ارتبطت بقضية جلاء القوات البريطانية عن الأراضي المصرية.

(12) U.N., Doc. A/C.1/615.

(13) G.A. Res 378(V).

(14) N.U.: Rapport de la Commission du Droit International sur les travaux de sa 3eme Session, Document A/ 1858.

(١٥) نفس المرجع، ص١٢.

(16) Projet de Code Des crimes contre la paix et la securite de l'humanite.

(١٧) تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة، المرجع السابق، ص ١٤-١٥.

(18) Rapport de la Commission du Droit International sur les travaux de sa sixieme session, Doc A / 2693, p. 10.

(19) G.A. Res . 688 (VII).

(20) G.A. Res . 599 (VI).

(٢١) راجع فى ذلك تقارير اللجنة الخاصة لتعريف العدوان، والمناقشات التى دارت فى اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة وذلك من عام (١٩٥٣) وحتى عام (١٩٧٤).

(22) WRIGHT (Q), " The Strengthening of International Law", R.C.A.D.I., 1959, pp. 88 -89.

(23) DE VISSCHER (Ch.), Theories et Realites en Droit International Public, Paris, 3ene ed., 1960, pp.372-374; FITZMAURICE (G.G.), "The Definition of Aggression", Internatiomal and Comparative Law Quarterly, vol.i (4th series), 1952, p. 141.

(24) OPPENHEIM - LAUTERPACHT, International Law, vol.II, London, 7 th ed., 1952, p. 189 mote2.

(٢٥) راجع خطاب مندوب المملكة المتحدة أمام اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة فى دورتها السادسة، الجلسة رقم (٢٩٢)، فقرة (٤).

(٢٦) سمعان بطرس فرج الله، «تعريف العدوان»، مرجع سابق، ص ٢١٤ ـ ٢١٧.

(27) U.N.G.A., Res. 3314, Dec . 14, 1974.

(٢٨) تقرير اللجنة الخاصة لتعريف العدوان لعام ١٩٥٣ ولعام ١٩٥٦ :

Doc. A / 2638 and A / 3574.

راجع أيضًا :

ZOUREK, op.cit., pp. 814, 828 - 873; Mc DOUGAL (M.S.)& FELCIANO (F.P.),Law and Minimum World Pudlic Order, Yale University press, 1961, pp. 190 - 196.

(٢٩) تقرير لجنة القانون الدولى عن أعمال دورتها الثالثة :

UN Document A / 1858.

(30) Yearbook of the International Law Commission, 1950, vol. II, pp. 1 - 23, 181 - 195.

(31) U.N.,G.A., Res , 380 (V).

(32) U.N.,G.A., Res , 2625.

راجع أيضًا أعمال اللجنة الخاصة التى كلفت بصياغة مشروع الإعلان :

G.A., Documents officiels: A / 5764 (1964) A / 6230 (1966), A / 6799 (1967), A 7326 (1968), A /7619 (1969), A / 8018 (1970).

(33) WEHBERG, op.cit., pp. 60-70; WRIGHT, op.cit., pp. 163 -164; VERDROSS (A.Von), "Idees directrices de l'Organisation des Nations Unies", R.C.A.D.I., 1953, pp. 12 -13; BROWNLIE (I)," The Use of Force in Self- Defence", the British Yearbook of international law, 1961, pp. 254 - 257; HIGGINS (R.), "The Legal Limits of the Use of Force by Sovereign States: United Nations Practice", Ibid., pp. 276 - 279; WALDOCK (H.),"General Course on Public International Law", R.C.A.D.I, 1962, pp.232- 233; GIRAUD(E.),"l'interdiction du recours a la force: la theeorie et la pratique des Nations Unies", Revue Generale de Droit International Public, 1963, pp. 501 -544.

(34) WEHBERG, op. cit., p. 61.

(35) U.N.,G.A., official Records, 29 th Session, 6 th committee, 1471 st meeting, 6 October 1974, p. 42.

(36) BROWNLIE, op. cit., p. 255.

(37) ZOUREK, op. cit.,p. 827; BROWNLIE, op.cit., p. 263.

(38) BENNOUNA (M.), Le consentement a L' ingerence militaire dans les conflits internes, Paris, 1974; MOORE(S.), ed., Law and Civil War in the Modern World, 1974.

(39) FAWCETT (J.E.S.), "Intervention in International law", R.C.A.D.I., 1961, p . 354; WRIGHT(Q.),"United States intervention in the Lebanon", American Journal of International Law, vol. 53, 1959, pp. 112- 125; HIGGINS, "the Legal Limits to the Use of Force by Sovereign States", op. cit., pp. 309-311.

(40) U.N., Repertory of Practice of United Nations Organs, vol.II, New York, 1955, pp. 449-458.

(41) FAWCETT, op.cit., pp. 372-383.

(٤٢) راجع فى ذلك بصفة عامة:

WILSON(H.A.), International Law and the Use of Force by National Liberation Movements, Clarendon Press, Oxford, 1988.

(43) U.N.G.A., Res 2625 (XXV).

(44) HOLSTI (K.), international Relations: A Framewok for Analysis, 4 th ed., 1983, pp. 248 - 28.

(45) U.N.G.A., Res. 193.

(٤٦) لسنا هنا بصدد بحث موضوع مشروعية أو عدم مشروعية استخدام السلاح النووى أو التهديد باستخدامه، وهو الموضوع الذى تناولته محكمة العدل الدولية فى رأيها الاستشارى الصادر فى الثامن من يوليو (١٩٦٦) و المنشور فى:

I.C.J., Reports, 1996 (Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons).

وراجع فى التعقيب على تلك الفتوى:

حازم عتلم، «مشروعية الأسلحة النووية فى ضوء الرأى الاستشارى الصادر عن محكمة العدل الدولية فى (٨ يوليو ١٩٩٦)»، فى «دراسات فى القانون الدولى الإنسانى»، دار المستقبل العربى، القاهرة، (٢٠٠٠)، ص٣٥١-٣٧٤.

(٤٧) فى العاشر من سبتمبر (١٩٩٦)، أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة (Res. 50/245) معاهدة «الحظر الكلى للتجارب النووية» ولكن هذه المعاهدة لم تدخل بعد مرحلة النفاذ.

(48) ABI-SAAB(G.), "Wars of National Liberation in the Geneva Conventions and Protocols", R.C.A.D.I., vol. 165, pp. 355- 445.

(49) ARECHAGA (E.J.D.), "la coordination des systemes de l'ONU et de l'Organisation des Etats Americains pour le reglement pacifique des defferends et la securite collective" R.C.A.D.I., 1964. pp. 483 -492.

لقد ادعت الولايات المتحدة أيضًا أن الحصار الذى فرضته على كوبا هو عمل مشروع على أساس ممارسة حق الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس. وسوف نتناول هذه الحجة فى مقام آخر عند بحث مفهوم الدفاع الشرعى وفقًا لنص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة.

(50) MEISSNER (B.), the Brezhnev Doctrine, 1970.

(51) MOORE (J.M.), "The Secret War in Central America and the. Future of world Order", American Journal of International Law, vol. 80, N:1, January 1988, pp. 43 - 127.

(52) ROSS (ALF.), Constitution of the United Nations : Analysis of Struture and Function, Copenhagen, 1950, p. 141; WEHBRG, op.cit., pp. 64,70; ZOUREK, op.cit., pp. 843-844; MCDOUGAL & FELICIANO, op.cit., pp. 174-180.

(53) ZOUREK, op.cit., pp. 818- 822; HIGGINS, op.cit., pp. 279 - 281; MCDOUGAL & FELICIANO, op.cit., pp. 167-171.

(54) SORENSEN (Max), "Principes de Droit International Public, R.C.A.D.I., 1960, p. 236.

إن التزام الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة بالامتناع عن استخدام القوة ليس التزامًا تجاه الدول الأعضاء فى المنظمة استثناءً من قاعدة «نسبية آثار المعاهدات»، ولكنه التزام تشريعى فى مواجهة المنظمة الدولية ذاتها التى أصبحت مختصة بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين، أو إعادتهما إلى نصابهما، على أساس أن قضية السلم والأمن الدوليين أصبحت، بفعل التقدم التكنولوجى، غير قابلة للتجزئة.

* * *

الباب الثانى

حالة «الدفاع الشرعى» فى تفاعلها مع آلية «الأمن الجماعى»

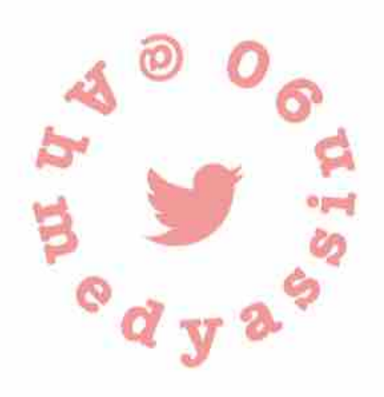
الفصل الرابع: التداخل بين مفاهيم الدفاع الشرعى، وحالة الضرورة، وفرض احترام القانون بالقوة، وأعمال الانتقام .

الفصل الخامس: المفهوم الفنى للدفاع الشرعى .

الفصل السادس: تفاعل القوة والقانون فى مكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى.

الفصل السابع: التدخل العسكرى للاعتبارات الإنسانية.

الفصل الثامن: حالة التدخل العسكرى فى العراق.


@Ahmedyassin90

مقدمة

من أهم وظائف القانون الدولى حماية السيادة الإقليمية والاستقلال السياسى للدول. وتشمل هذه الحماية شقين: شقًا إيجابيًا، وشقًا سلبيًا. أما الشق الإيجابى فهو حق الدولة فى الانفراد بممارسة جميع اختصاصاتها الإقليمية فى حدود قواعد القانون الدولى. أما الشق السلبى فهو التزام الدول الأخرى بالامتناع عن التدخل فى شئون الدولة وإعاقة ممارسة اختصاصاتها السيادية بصفة عامة. فمبدأ عدم التدخل (non- intervention) فى شئون الدول الأخرى هو من المبادئ الأساسية العامة للقانون الدولى؛ لأنه ينبثق مباشرة من مبدأ السيادة الإقليمية للدول.

إن التدخل غير المشروع لإعاقة حق الدولة فى ممارسة اختصاصاتها الإقليمية، أو حرمانها منه كلية، يأخذ عدة صور، ويهدف إلى تحقيق عدة أغراض. فالتدخل غير المشروع يتدرج بين شن الحروب العدوانية السافرة (aggressive wars) واستخدام وسائل قهر متعددة (coericitive measures) التى تنطوى، أو لا تنطوى، على استخدام القوة العسكرية. ويهدف التدخل غير المشروع فى شئون الدول الأخرى إلى تحقيق أكبر قدر من المصالح القومية لدولة معينة فى مواجهة منافسة أو عداء دول أخرى. فهو يدخل - إذن - فى نطاق « حدود القوة » (Power frontier) بين الدول، ولذلك يطلق عليه مصطلح « التدخل التسلطى » (hegemonial intervention)، أو التدخل بهدف التوسع فى مناطق نفوذ سياسى أو اقتصادى (spheres of influence). وثمة صورة خاصة للتدخل غير المشروع فى الشئون الداخلية للدول أخذت أبعادًا هامة وخطيرة خلال « الحرب الباردة »، ألا وهى العمل على مساندة أو تقويض نظام حكم معين، ومثال ذلك التدخل فى العمليات الانتخابية من خلال المساندة المالية أو الدعائية لحزب معين فى مواجهة الأحزاب الأخرى. ولذلك يطلق على هذه الصورة من التدخل مصطلح « التدخل التحزيبى » (subversive intervention) وبعد نهاية الحرب الباردة، مازالت هذه الصورة من صور التدخل تتمتع بأهمية خاصة، سواء فيما يتعلق بالتدخل لنصرة « الديمقراطية » أو

لاعتبارات إنسانية، أو بالقياس إلى محاولة بعض التيارات الإسلامية استبدال نظم الحكم العلمانية فى الدول الإسلامية بنظام« حكم إسلامى».

وهكذا فإن مصطلح «التدخل» له مدلول عام، يأخذ أشكالا عدة للتعرض لسيادة واستقلال الدول لتحقيق أهداف مختلفة. ومع ذلك فإنه لسهولة عرض الموضوع، وليس بناء على دقة التحليل العلمى، يمكن التفرقة بين مظهرين للتدخل غير المشروع لإعاقة حق الدولة فى ممارسة اختصاصاتها الإقليمية، أو حرمانها منه كلية. والمظهر الأول هو الانتهاك المباشر للسلامة الإقليمية للدولة أو استقلالها السياسى. والمظهر الثانى هو التدخل فى شئون الدولة الداخلية بصفة عامة. وكل مظهر منهما يأخذ عدة صور، كما أنه قد يتضمن عنصر استخدام القوة العسكرية أو لا يتضمنه. وحيث إن موضوع هذه الدراسة ينصرف إلى التدخل غير المشروع المصحوب باستخدام القوة العسكرية، فإن التدخلات غير المشروعة التى لا تتضمن عنصر استخدام القوة العسكرية تخرج عن نطاق البحث، وإن كانت تثير قضية المسئولية الدولية وقضية أمن واستقرار المجتمع الدولى ككل.

وفى هذا الإطار المحدود للدراسة، نتناول المظهر الأول للتدخل فى صورة الانتهاك المباشر لسيادة الدول باستخدام القوة ضد سلامتها الإقليمية أو استقلالها السياسى ويقابله حق الدفاع الشرعى عن النفس(الفصلان الرابع والخامس). ثم نتناول المظهر الثانى للتدخل، أى التدخل فى الشئون الداخلية للدول بصفة عامة ومن أهم مظاهره: التدخل لمكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى(الفصل السادس)، والتدخل« لاعتبارات إنسانية» و« لنصرة الديمقراطية» (الفصل السابع).

وسوف نفرد فصلا خاصًا (الفصل الثامن) لدراسة حالة التدخل؛ فى العراق بعد «حرب الخليج الثانية» أو «حرب تحرير الكويت» (١٩٩٠ـ ١٩٩١)؛ لأن هذه الحالة تجمع بين التدخل المباشر ضد سلامة العراق الإقليمية واستقلاله السياسى، والتدخل فى شئونه الداخلية لاعتبارات إنسانية ولنصرة الديمقراطية.

الفصل الرابع

التداخل بين مفاهيم الدفاع الشرعى، «حالة الضرورة» وفرض احترام القانون بالقوة، وأعمال الانتقام

حيث إن مفهوم الدفاع الشرعى عن النفس يستعصى من الناحية الفنية، كما سنرى، على التعريف الجامع المانع؛ لأنه يتداخل مع مفاهيم أخرى يشترك معها فى بعض الخصائص، ويختلف عنها فى خصائص أخرى، فإنه يتعين أولا توضيح الخلط الذى نلاحظه فى القانون الدولى التقليدى بين مفهوم الدفاع الشرعى ومفاهيم أخرى هى: حالة الضرورة، ، وفرض احترام القانون بالقوة، وأعمال الانتقام.

المبحث الأول

الدفاع الشرعى وحالة الضرورة

يخلط كثيرون بين «حالة الضرورة» (Status necessitatis) [(١)] وحالة «الدفاع الشرعى» (self- defence) كأساس لمشروعية استخدام القوة فى العلاقات بين الدول. وفى الحقيقة فهما وضعان مختلفان، وإن اشتركا فى بعض الخصائص.

وينبغى بادئ ذى بدء بيان أساس الارتباط بين هذين الوضعين، والهدف من استخدام القوة فى كلّ منهما. فقد ادعى كثيرون[(٢)] بأن الهدف من استخدام القوة «فى حالة الضرورة»، كما فى حالة «الدفاع الشرعى»، هو حق الدولة «فى المحافظة على الذات» (self- preservation) وهو من «الحقوق الأساسية للدول» (Fundamental Rights of States).

لقد ارتبطت نظرية «الحقوق الأساسية للدول، كما رأينا، بنظرية القانون الطبيعي. فإن حق الدولة فى المحافظة على كيانها هو من الحقوق الطبيعية والأساسية للدول، فهو عنصر من عناصرها الذاتية (inherent) ومن ثم، فهو يتمتع بمرتبة قانونية أعلى من الحقوق الشخصية الوضعية الأخرى. فإذا تعارض« الحق الشخصى» (subjective right) للدولة(أ) فى المحافظة على النفس ـ وهو حق أساسى ـ مع التزامها الوضعى تجاه الدولة (ب) ـ أى مع الحق الوضعى الشخصى لتلك الدولة ـ فإن الأولوية تكون لحق الدولة (أ) فى المحافظة على كيانها على حساب حق الدولة (ب). بعبارة أخرى، فإن المحافظة على النفس تبرر التحلل من الالتزام تجاه دولة أخرى وبالتالى فإن استخدام القوة بهدف المحافظة على الذات هو عمل مشروع بالرغم من أنه ينتهك الحقوق الشخصية للدول الأخرى. فالدولة تتمتع بحرية مطلقة فى العمل بالمخالفة لأية قاعدة من قواعد القانون الدولى الوضعى، أى الإخلال بأى حق من حقوق الدول الأخرى، متى رأت تلك الدولة أن هذا العمل تقتضيه« المحافظة على الذات» عند الضرورة؛ لأن «الضرورات تبيح المحظورات».

ومع انهيار نظرية« الحقوق الأساسية للدول» فى مفهوم نظريات « القانون الطبيعى»، اندثر حق «المحافظة على الذات» بوصفه حقًا أساسيًا للدول يعلو على سائر الحقوق الشخصية الوضعية للدول الأخرى[٣]. ومع ذلك مازال بعض الفقهاء المعاصرين، وبالرغم من رفضهم لنظرية القانون الطبيعى، يؤكدون على وجود علاقة سببية بين« حالة الضرورة» وحق« المحافظة على الذات» بوصفه، فى نظرهم، حقًا شخصيًا يقرره القانون الدولى الوضعى، وليس باعتباره حقًا طبيعيًا لصيقًا بكيان الدولة. نذكر من هؤلاء الفقهاء، على سبيل المثال لا الحصر، الفقيه الإيطالى الكبير (ANZILOTTI) فى فترة ما بين الحربين العالميتين.

فبالرغم من أن هذا الفقيه قد أسهم كثيرًا فى تقويض« نظرية الحقوق الأساسية للدول» لرفضه نظرية القانون الطبيعى فى الأساس، فقد رأى أن الأفعال التى تقوم بها الدول فى «حالة الضرورة»، ومنها استخدام القوة العسكرية إذا لزم الأمر، هى أفعال مشروعة؛ لأن القانون الدولى الوضعى يخول للدولة حق المحافظة على الذات[٤]. بعبارة أخرى، فإن «حالة الضرورة» هى، فى جوهرها، تعارض بين« الحقوق الشخصية الوضعية» للدول[٥].

ونرى أن مبدأ« المحافظة على الذات»، سواء فى مفهوم نظرية« الحقوق الأساسية للدول» أو باعتباره من الحقوق الشخصية الوضعية للدول، لا يصلح أساسًا لتبرير استخدام القوة العسكرية بحجة قيام« حالة الضرورة».

فنلاحظ أولا أنه لا يوجد تطابق بين «المحافظة على الذات» ومفهوم «حالة الضرورة». كذلك لا توجد علاقة سببية بين المفهومين بمعنى أن «حالة الضرورة» هى أساس مشروعية استخدام القوة للمحافظة على الذات. فإن فكرة «المحافظة على الذات» - إذا سلمنا بها بالرغم من التجاوزات العديدة التى حدثت تحت مظلتها فى التطبيق - تتضمن بعداً أوسع من« حالة الضرورة» من جانب، وبعداً أضيق من «حالة الضرورة» من الجانب الآخر.

أما البعد الأوسع فيظهر فى أن« المحافظة على الذات» قد تتحقق من خلال أعمال مشروعة قانونًا مثل «مقابلة الإساءة بالإساءة» (retaliation/ retorsion)، دون حاجة إلى إسناد تلك الأعمال إلى« حالة الضرورة»، فإن «مقابلة الإساءة بالإساءة»، وإن كانت عملا غير ودى، فهى مشروعة فى حد ذاتها؛ لأنها لا تنتهك التزامًا قانونيًا دوليًا[٦]. فهى عبارة عن تدبير مضاد((counter- measure) تتخذه دولة بهدف حمل دولة أخرى على الوفاء بالتزاماتها القانونية. مثال ذلك: قطع العلاقات الدبلوماسية، أو تعليق المعونات الاقتصادية أو المزايا التجارية... إلخ. بهذا المعنى، فإن «مقابلة الإساءة بالإساءة» تخرج عن نطاق دراستنا؛ لأنها لا تتضمن استخدام القوة العسكرية. كذلك فإن «المحافظة على الذات» قد تتحقق عن طريق أعمال الانتقام (Reprisals/ Represailles)، أى توقيع الجزاء (sanction) على الدولة التى ترتكب عملا غير مشروع. كما أنها تتحقق أيضًا فى حالة« الدفاع الشرعى»، دون حاجة إلى إثبات قيام «حالة الضرورة»[٧]. ولنا عودة إلى هذين المفهومين بشكل أكثر دقة.

ومن ناحية أخرى، فإن الربط بين مفهوم «المحافظة على الذات» و«حالة الضرورة» لا يصلح إلا لتبرير الأفعال التى تتخذ لمواجهة« خطر داهم» يهدد كيان الدولة. ولكن فكرة« المحافظة على الذات» لم تقتصر على هذا المفهوم الضيق. فقد ارتبطت أيضًا - فى الفكر وفى التطبيق - بمفهوم « المصالح الحيوية» (vital interests) للدول بمعنى أنه إذا تعارضت المصالح الحيوية لإحدى الدول مع حقوق دولة أخرى، فإنه يحق للدولة الأولى حماية مصالحها وإهدار حقوق الدولة الأخرى باستخدام القوة إذا اقتضى الأمر ذلك. هذا المفهوم الموسع لمبدأ «المحافظة على النفس» ليست له حدود واضحة ومحددة حيث إنه لا توجد معايير موضوعية تفرق بين المصالح «الحيوية» وغيرها من المصالح. ولذلك فإن تاريخ العلاقات الدولية يحتوى على دلالات قوية تفيد أن الدول الكبرى قد تذرعت مرارًا بحق المحافظة على الذات، فاستخدمت القوة العسكرية من أجل للمحافظة على توازن قوى قائم، أو تغييره، تحقيقًا لرغبتها فى الهيمنة والتوسع، وليس حفاظًا على كيانها. واضح -

إذن ـ أن مفهوم« المحافظة على الذات» هو، فى نظر مؤيديه، أوسع بكثير من مفهوم« حالة الضرورة».

من ناحية أخرى، لا يمكن قبول فكرة أن «حالة الضرورة» هى، فى جوهرها، عبارة عن تعارض بين الحقوق الشخصية للدول. فإن لفظ« حق» يعنى التمتع بميزة، أيًا كان مضمونها، يكفلها القانون إزاء طرف آخر. فكل «حق» لطرف يقابله «التزام» يقع على طرف آخر. والعكس صحيح. و«حالة الضرورة» لا تتضمن تعارضًا بين الحقوق والالتزامات القانونية المتبادلة بين الدول. فإن الدولة التى تدعى مشروعية أعمالها على أساس «حالة الضرورة» لا تطالب دولة أو دولا أخرى بالوفاء بالتزام يقع على عاتقها يترتب على الوفاء به تحقيق حق الدولة الأولى فى المحافظة على الذات. فالواقع أن هذه الدولة إنما تعتدى على حقوق دولة أخرى التى تكون فى هذه الحالة ضحية (victim) تصرف الدولة الأولى. والغريب فى الأمر أن الفقهاء الذين يدعون مشروعية الأعمال التى تتخذ فى سياق ممارسة «حق المحافظة على الذات» يؤكدون فى نفس الوقت على أنه إذا ترتب على تلك الأعمال أضرار للغير، فإنه يتعين تعويض هذه الأضرار[٨]. وهذا منطق مغلوط؛ لأنه ينطوى على تناقض واضح: فلا يمكن القول بأن هذه الأعمال هى مشروعة قانونًا وفى نفس الوقت يترتب عليها الالتزام بالتعويض. فإن الالتزام بالتعويض لا يقوم إلا نتيجة لفعل غير مشروع، باستثناء حالة« المسئولية الموضوعية (objective responsibility) المبنية على فكرة «الخطر» (risk) مثل تلك التى تترتب على استخدام الطاقة النووية، أو الاستخدامات السلمية للفضاء الخارجى.

واضح مما تقدم، أن «حالة الضرورة» ليست فى جوهرها تعارضًا بين الحقوق الذاتية للدول، ولكنها، على حد تعبير الفقيه (Verdross) واقع (situation) تدرك منه الدولة أن المحافظة على مصالحها الحيوية، وعلى رأسها «المحافظة على الذات»، تتعارض مع التزامها القانونى باحترام حقوق الغير، ومن ثم فهى تنتهك ذلك الالتزام، أى تهدد حقوق الغير، فى سبيل المحافظة على مصالحها الحيوية[٩]. نخلص من ذلك إلى أن الربط بين ما يسمى بحق« المحافظة على الذات» و« حالة الضرورة» لا يتسق والمنطق القانونى السليم. بالإضافة إلى ذلك، فإن حق المحافظة على الذات المزعوم لم يظهر إلا فى وقت سابق على ظهور مبدأ منع استخدام القوة فى العلاقات الدولية وقيام المنظمات الدولية ذات الطبيعة السياسية، والتى أخذت على عاتقها مسئولية حفظ السلم والأمن الدوليين[١٠]. أما بعد إقرار مبدأ منع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول كأصل عام، وتنظيم استخدامها فى

حالات استثنائية، وبعد تولى المنظمات الدولية مهمة حفظ السلم والأمن فى العالم، تلاشى ذلك الحق المزعوم بالمحافظة على الذات بوصفه حقًا مقررًا قانونًا، وأصبح السلوك المشروع الوحيد لضمان المصالح الحيوية للدول هو استخدام الوسائل المختلفة للتسوية السلمية للمنازعات الدولية، أو العمل على التغيير السلمى (peaceful change) لأسس العلاقات الدولية بما يحقق التوفيق بين المصالح الحيوية لمختلف الدول. أما استخدام القوة المسلحة، فلا يجوز إلا فى حالة الدفاع الشرعى عن النفس، كما سنرى.

ولكن إذا كان ما يطلق عليه حق المحافظة على الذات قد فقد مبرر وجوده فى ظل التنظيم الدولى المعاصر، فإن ذلك لا ينفى أن« حالة الضرورة» ظلت تبرر، فى رأى جانب من الفقه، استخدام القوة العسكرية، أو التهديد باستخدامها، فى العلاقات الدولية إذا توفرت شروط معينة، وذلك إلى جانب حالة الدفاع الشرعى التى تتميز عنها.

وهذا يدعونا إلى مناقشة الشروط التى يجب أن تتوفر فى«حالة الضرورة»؛ لكى تصبح بالفعل سندًا قانونيًا لمشروعية استخدام القوة فى نظر هؤلاء الفقهاء.

نظرية «حالة الضرورة» كأساس لمشروعية استخدام القوة

تقوم هذه النظرية على ضرورة توافر الشروط التالية؛ لكى تعتبر«حالة الضرورة» سندًا قانونيا لمشروعية استخدام القوة.

الشرط الأول: هو ضرورة وجود مصالح حيوية (vital) أو أساسية (essential)ترى الدولة ضرورة حمايتها. ويتحقق وصف المصالح بأنها حيوية أو أساسية وفق مقتضى الحال، وليس للتنظير المجرد. ولا تقتصر هذه المصالح على المحافظة على كيان الدولة، ولكنها تشمل أيضًا مصالح أخرى تعتبرها الدولة حيوية وأساسية بالنسبة إليها. وجدير بالملاحظة أن الحالات التى استندت فيها الدولة إلى«حالة الضرورة» لحماية مصالحها الحيوية المختلفة أكثر من الحالات التي ادعت فيها الدولة أنها تحافظ على كيانها. وتشترك حالة« الدفاع الشرعى» مع«حالة الضرورة» فى ضرورة تحقق هذا الشرط.

فالمحافظة على كيان الدولة، أو على مصالحها الحيوية الأخرى، هو عنصر مشترك بين «حالة الضرورة» و«حالة الدفاع الشرعى».

وحيث إنه لا توجد معايير موضوعية للتفرقة بين المصالح الحيوية أو الأساسية وغيرها من المصالح، فإن وصف الخطر الذى يهدد مصلحة حيوية أو أساسية للدولة سوف يتحدد

بالنظر إلى الظروف الخاصة بكل دولة فى زمن معين، أى وقت وقوع الحدث. بعبارة أخرى، فإن هذا التوصيف يخضع للسلطة التقديرية المطلقة للدولة صاحبة الشأن، وهو أمر يفسح المجال أمام الدول القوية، التى تتذرع عادة بوجود خطر داهم يهدد مصالحها الحيوية أو الأساسية(أى قيام «حالة الضرورة»)، لاتباع سياسة الهيمنة، أو ضم أو احتلال إقليم دولة أخرى أو جزء منه. مثال ذلك: لقد تذرعت إيطاليا فى عام (١٩٣٦) بوجود «حالة ضرورة» (حماية مصالحها الحيوية فى القرن الأفريقى) لضم الحبشة إليها.

الشرط الثانى: هو وجود خطر جسيم (grave)، وقائم بالفعل (actual) وليس محتملا (imminent/ immediately upcoming) يهدد مصلحة حيوية أو أساسية للدولة، وأن يكون مصدر ذلك الخطر خارجًا عن إرادة الدولة التى تتعرض له[١١]. وهذا أيضًا عنصر مشترك بين حالة الضرورة وحالة الدفاع الشرعى. وبناء على ذلك، فإن قصف إسرائيل للمفاعل النووى العراقى فى عام (١٩٨١) بحجة أن هذا المفاعل يمثل خطورة فى المستقبل على أمن إسرائيل إذا نجح العراق فى تصنيع أسلحة نووية يكون عملا غير مشروع. كذلك فإنه من غير المعقول أن تكون الدولة المتضررة هى مصدر الخطر، ثم تتعلل بوجود ذلك الخطر لتهديد حقوق الآخرين.

الشرط الثالث: هو استحالة (impossibilite absolue) دفع الخطر إلا بإهدار حقوق الدولة أو دول أخرى. «فحالة الضرورة» هى تلك الحالة التى يستحيل التصرف فيها بوسيلة أخرى غير مخالفة القانون (necessite imperieuse)، حتى لو كانت تلك الوسيلة أكثر تكلفة، أى تحمل الدولة أعباء إضافية كبيرة[١٢]. وإذا طبقنا هذا الشرط على استخدام القوة العسكرية، فإن معناه عدم وجود وسيلة أخرى لدفع الخطر الواقع على الدولة إلا باستخدام القوة العسكرية بالمخالفة للقانون.

الشرط الرابع: هو وجود تناسب بين المصلحة القومية المراد حمايتها وإهدار حقوق الغير. فكل تجاوز لهذا الحد يعتبر عملا غير مشروع. بعبارة أخرى، فإن مخالفة القانون تكون بالقدر الذى يكفل الحفاظ على المصلحة القومية الحيوية أو الأساسية المقصودة دون تجاوزها إلى غيرها من المصالح. كذلك يجب التوقف عن مخالفة القانون بمجرد تحقق هدف حماية المصلحة المحددة المقصودة بالحماية. فإذا استمرت مخالفة القانون بعد تحقق ذلك الهدف، فإن ذلك يعتبر عملا غير مشروع. وهنا نرصد أيضًا تشابه« حالة الضرورة» مع« حالة الدفاع الشرعى».

الشرط الخامس: إن حق الدولة البريئة الذى تتم التضحية به يجب أن يكون أقل أهمية من المصلحة القومية المراد المحافظة عليها (disparity in the importance of the interests actually in conffict) فإذا كان الحق المعتدى عليه أهم من المصلحة الحيوية أو الأساسية المراد حمايتها، فإن العمل يصبح غير مشروع؛ لأنه من غير المقبول التضحية بمصلحة قومية لدولة بريئة تكون على نفس القدر من الأهمية لمصلحة قومية أخرى تتصرف بالمخالفة لالتزاماتها القانونية. بناء على ذلك، فإن التدخل العسكرى البريطانى والفرنسى ضد مصر فى عام (١٩٥٦) بحجة حماية حرية الملاحة فى قناة السويس يعتبر عملا غير مشروع؛ لأن حق مصر فى سلامتها الإقليمية واستقلالها السياسى أهم بكثير من التهديد المزعوم لحرية الملاحة فى القناة.

الشرط السادس: حتى إذا توفرت الشروط السابقة، فإنه لا يمكن الاستناد إلى «حالة الضرورة» للتنصل من الالتزامات القانونية ـ أى إهدار حقوق الغير ـ إذا كانت تلك الالتزامات قد فرضت أصلا لتحكم أوضاعًا تتعرض فيها الدولة بالضرورة لأخطار داهمة. مثال ذلك: لا يجوز للدولة مخالفة القواعد التى تحكم سير أعمال القتال(قانون الحرب)، أو مخالفة ما يسمى« بالقانون الدولى الإنسانى»(اتفاقيات جنيف لعام (١٩٤٩) والبروتوكلين الملحقين بها لعام (١٩٧٧) بحجة أن الحرب تمثل حالة ضرورة war necessity) تعفيها من التزاماتها القانونية[١٤]. كذلك لا يحق للدولة الاستناد إلى حالة الضرورة للتنصل من التزامات تفرضها عليها قواعد قانونية آمرة. فإذا كانت القواعد الآمرة لا تقبل الاتفاق على ما يخالفها، فإنه لا يجوز، من باب أولى، إهدارها بإرادة منفردة. فحالة الضرورة لا تبرر مثلا العدوان المسلح ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى لدولة أخرى. فهى لا تبرر التنصل الوارد فى المادة(٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة، والذى يحرم بشكل قاطع« استخدام القوة أو التهديد باستخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة، أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة». فإن هذا الالتزام هو، كما أكدنا من قبل، من قبيل القواعد الآمرة التى لا يجوز التحلل منها بأى حال من الأحوال. وقد نصت الفقرة الرابعة من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر فى عام (١٩٧٤) بشأن تعريف العدوان، على رفض أى اعتبار من أى نوع كان سياسيًا أو اقتصاديًا أو عسكريًا لتبرير العدوان. وهكذا نصل إلى الإجابة عن السؤال الذى سبق طرحه وهو: هل «حالة الضرورة» تضفى المشروعية على استخدام القوة المسلحة استثناء من الأصل العام الذى يحظر استخدام القوة فى العلاقات الدولية؟ للإجابة

عن هذا السؤال، ينبغى الرجوع إلى السوابق الدبلوماسية والقضائية فى هذا الشأن. وسوف نكتفى بذكر السوابق الهامة التى تضمنت استخدام القوة العسكرية بحجة قيام «حالة الضرورة». أما السوابق الأخرى التى ادعت فيها الدول مشروعية التحلل من التزاماتها الدولية بحكم الضرورة دون أن تستخدم القوة العسكرية لذلك فإنها لا تعنينا فى هذا المقام كما ذكرنا، وإن كانت تثير قضية المسئولية الدولية بصفة عامة.

ولعل استيلاء القوات البريطانية فى عام (١٨٠٧) على أسطول الدانمارك هو من أبرز تطبيقات حالة الضرورة. فما هى دلالة هذه السابقة؟

لقد نصت معاهدة (Tilsit) وهى معاهدة سرية أبرمت بين الإمبراطور نابليون الأول وقيصر روسيا إسكندر الأول فى (٨ يوليو ١٨٠٧) على السماح لفرنسا باستخدام أسطول الدانمارك الحربى إذا اقتضى الأمر ذلك. وقد توافر للحكومة البريطانية من الأسباب، ما جعلها تعتقد بأن فرنسا تزمع استخدام الرخصة التى خولتها لها المعاهدة المذكورة. وبناء على ذلك، وجهت بريطانيا إنذاراً شديد اللهجة إلى حكومة الدانمارك تطالبها فيه بتسليم أسطولها الحربى إلى بريطانيا وإلا اضطرت هذه الأخيرة للاستيلاء عليه عنوة. وعندما رفضت الدانمارك الاستجابة لهذا الإنذار، نفذت بريطانيا تهديدها واستولت على الأسطول الدانمركى عنوة بالفعل. بعبارة أخرى، فإن بريطانيا خرقت حياد الدانمارك إستناداً إلى «حالة الضرورة»(١٥).

وفى رأينا، أن هذا العمل يدخل فى سياق حق الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس والذى كان معترفًا به فى ذلك الوقت، دون حاجة إلى الاستناد إلى حالة الضرورة فى المفهوم السابق.

والسابقة الثانية فى هذا الصدد هى حادث الباخرة «كارولين»، فى (٢٩ ديسمبر ١٨٣٧) والتى يعتبرها البعض نموذجًا واضحًا تمامًا لحالة الضرورة(١٦). وتتلخص وقائع هذه السابقة فيما يلى: فى سياق التمرد ضد الاستعمار البريطانى لكندا، تشكلت جماعات مسلحة فى كندا لمقاومة القوات البريطانية، وكانت تساندها جماعات أمريكية متعاطفة معها على الجانب الآخر من الحدود. وفى مساء (٢٨ ديسمبر ١٨٣٧)، عبرت قوة بريطانية إلى الجانب الأمريكى لنهر نياجرا الذى يفصل بين البلدين، وهاجمت السفينة «كارولين»، وهى مملوكة لمواطنين أمريكيين، وكانت تنقل عدداً من المتطوعين وعتاداً حربيًا إلى الجماعات المتمردة فى كندا. وأسفر الهجوم عن إعطاب آلات السفينة

فجرفها التيار وتحطمت على شلالات نياجرا، ووقعت خسائر فى الأرواح من بينها اثنان من المواطنين الأمريكيين.

وقد بررت بريطانيا هذا العمل بحجة أنه «إجراء وقائى» اقتضته ضرورة «الدفاع عن النفس والمحافظة على النفس» ـ (preservation self- defence and self). وقد رد وزير الخارجية الأمريكى على ذلك الادعاء بأنه لا يمكن تبرير القيام بأعمال عسكرية فى أراضى دولة فى حالة سلم إلا إذا ثبت وجود «ضرورة ملحة للدفاع الشرعى عن النفس لا تترك مجالا لاختيار وسيلة أخرى للتدبر فى الأمر غير تلك الأعمال غير المشروعة فى الأصل»[١٧].

وأكد الرئيس الأمريكى من جانبه أن بلاده لا يمكن أن تسمح لأية دولة بالعدوان على أراضيها بحجة القبض على أشخاص ينتهكون قانون تلك الدولة، أو تدمير ممتلكاتهم، «ما لم تثبت تلك الدولة أنها تصرفت تحت وطأة حالة من الضرورة الملحة والقصوى»[١٨].

واضح مما تقدم أن الطرفين كانا على وفاق حول المبادئ القانونية التى تحكم الحالة المعروضة، وانتقل الجدل بينهما إلى التحقق من الوقائع وتوصيفها. وعلى أية حال، وبصرف النظر عن انطباق هذه المبادئ القانونية على الواقعة ذاتها، فقد تمت تسوية النزاع بين الطرفين وديًا فى عام (١٨٤٢) من خلال تبادل المذكرات فيما بينهما جاء فيها التأكيد على حرمة أراضى كل دولة مستقلة، وأن هذا المبدأ لا يمكن وقفه أو حجبه إلا إذا ثبت قيام حالة ضرورة قصوى.

وقد استند جانب من الفقه إلى هذه السابقة للتأكيد على أن حالة الضرورة يمكن أن تبرر، بصفة استثنائية، استخدام القوة العسكرية فى موقف لا ينطوى على إخلال بالتزام قانونى من جانب الدولة التى تتعرض للعمل العسكرى. ومع ذلك، فإن هذا التكييف القانونى لا يخلو من الغموض والخلط بين المفاهيم. فإنه يستفاد من تبادل المذكرات بين الطرفين تداخل مفهوم «حالة الضرورة» ومفهوم «الدفاع الشرعى عن النفس». صحيح أن المفهومين يشتركان فى صفة واحدة وهى أن كلا منهما يقوم على فكرة وجود خطر داهم يهدد الدولة. إلا أنه يوجد عنصر هام للتمييز بينهما: فإنه يشترط لقيام حالة «الدفاع الشرعى عن النفس» وقوع مخالفة قانونية سابقة (العدوان)، بينما «حالة الضرورة» لا تتطلب توفر ذلك العنصر[١٩].

بناء عليه، لا يمكن الجزم بأن حادث السفينة «كارولين» يمثل سابقة لإقرار مبدأ أن «حالة الضرورة» تبرر عدم الالتزام بمبدأ حرمة السيادة الإقليمية للدول، منفصلة عن حالة «الدفاع الشرعى عن النفس».

وقد أثيرت حالة الضرورة لتبرير التدخل بالقوة العسكرية فى إقليم دولة بريئة فى عدد من الحالات قبل الحرب العالمية الأولى نذكر منها: العبور المتكرر للقوات الأمريكية لحدود دولة المكسيك خلال الفترة من (١٨٣٦) إلى (١٨٩٦) لتتبع فلول الهنود الحمر الذين كانوا يغيرون على القوات الأمريكية عبر الحدود منطلقين من قواعد لهم فى الأراضى المكسيكية والعودة إليها ثانية. وقد انتهت تلك الأحداث بإبرام اتفاق بين الحكومتين الأمريكية والمكسيكية يخول لقوات الطرفين حق تتبع الثوار الهنود عبر الحدود (hot pursuit) لمسافة معينة[٢٠]. نذكر كذلك إرسال سفن حربية إيطالية ونمساوية إلى ميناء سالونيك فى اليونان فى عام (١٨٧٦) بحجة حماية أرواح مواطنى الدولتين من الخطر الذى كان يتهددهم من جراء موجة الكراهية العنيفة للأجانب التى كانت تجتاح المدينة فى ذلك الوقت[٢١]. وفى (١٩٠٤) احتلت اليابان كوريا استناداً إلى حالة الضرورة، فى سياق الحرب اليابانية ـ الروسية فى (١٩٠٤ـ١٩٠٥)[٢٢]. وقبيل نشوب الحرب العالمية الأولى، اجتاحت القوات الألمانية إقليمى الوكسمبورغ وبلجيكا فى (١٩١٤) بحجة أن هذا التصرف هو تدبير ضرورى« للمحافظة على الذات»، تحسبًا لتدابير عدائية محتملة من جانب فرنسا[٢٣]. كذلك، وفى سياق الحرب العالمية الأولى أيضًا، احتلت قوات «دول الوفاق» بعض الجزر اليونانية لاستخدامها كقواعد عسكرية متقدمة فى حربها ضد الدولة العثمانية وذلك استناداً إلى« حالة الضرورة»[٢٤].

وخلال الحرب العالمية الثانية، اتخذت الدول المتحاربة تدابير عسكرية ضد دول محايدة بحجة أن من حقها اتخاذ تدابير وقائية فى مواجهة الأعداء؟ فقد بررت الحكومة الألمانية، كما جاء فى مذكرتها بتاريخ (٩ إبريل ١٩٤٠) إلى حكومة الدانمارك، أن احتلالها لإقليم الدانمارك يستند إلى« حالة الضرورة». فقد جاء فى تلك المذكرة أنه قد نما إلى علم الحكومة الألمانية وجود خطط بريطانية وفرنسية تهدف إلى خرق حياد الدول الإسكندنافية، وأنها لا يمكنها الانتظار إلى حين وضع هذه الخطط موضع التنفيذ بالفعل. وقدمت ألمانيا نفس المبرر عند غزوها لكل من النرويج وبلجيكا و هولندا واللوكسمبورغ[٢٥]. وجدير بالذكر أن محكمة نورمبرغ الدولية لمحاكمة مجرمى الحرب الألمان لم ترفض الحجج الألمانية من حيث المبدأ، واعتبرت أن استخدام القوة ضد الدول المحايدة هو إجراء جائز فى حالة الضرورة. ولكن المحكمة لم تقتنع بأن شروط قيام حالة الضرورة، التى سبق ذكرها، تنطبق على الغزو الألمانى لتلك الدول[٢٦].

وفى مايو (١٩٤٠)، احتلت القوات البريطانية إقليم دولة أيسلندا المحايدة بحجة أنه إجراء ضرورى بعد احتلال ألمانيا للدانمارك.

وقد احتجت الحكومة الأيسلندية على الاحتلال البريطانى لأراضيها، كما سبق أن احتجت كلٌ من الدانمارك والنرويج وبلجيكا وهولندا واللوكسمبورغ على الاحتلال الألمانى لأراضى تلك الدول المحايدة[٢٧].

وفى عام (١٩٤١)، تدخلت القوات البريطانية لقمع ثورة رشيد على الكيلانى فى العراق بحجة أنها أظهرت تعاطفًا مع« دول المحور» لا سيما مع ألمانيا[٢٨].

وفى أغسطس (١٩٤١)، تدخلت القوات البريطانية والسوفيتية فى إيران تحسبًا لاحتمال توجه حكومة تلك الدولة إلى مساندة ألمانيا فى الحرب[٢٩].

وفى مايو (١٩٤٢)، قامت القوات اليابانية بعمليات عسكرية ضد جزر تيمور البرتغالية فى المحيط الهادى (وكانت البرتغال محايدة فى ذلك الوقت) على أساس ضرورة الدفاع عن النفس فى مواجهة قوات الحلفاء فى المنطقة[٣٠].

يستفاد من الأحداث السابقة، أن الدول، وحتى نهاية الحرب العالمية الثانية، كانت على قناعة تامة بأن «حالة الضرورة» قد توفر سندًا من الشرعية القانونية لاستخدامات القوة العسكرية بالرغم من عدم مشروعيتها كأصل عام وذلك شريطة الالتزام« بحسن نية» بالشروط التى يجب توافرها لقيام« حالة الضرورة» كما ذكرنا من قبل. وإذا كان عدد قليل من فقهاء القانون الدولى قد عارضوا فكرة أن «حالة الضرورة» قد تعفى الدول من التقيد بالتزاماتها الدولية، فإن معارضتهم لم تنصب على المبدأ ذاته، ولكنها انصرفت إلى تطبيقه بشكل تعسفى. فقد خشى هؤلاء الفقهاء من أن يؤدى تواتر سوء استخدام المبدأ إلى إقرار مبدأ عام يجيز«حق التدخل» بالقوة فى إقليم الدول الأخرى بهدف الهيمنة عليها أو التوسع على حسابها دون وجه حق.

والسؤال الآن هو: هل تغير هذا الموقف بعد الحرب العالمية الثانية، خاصة بعد نفاذ ميثاق الأمم المتحدة الذى تضمن قاعدة آمرة تمنع الدول من استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة (المادة ٢ فقرة٤)؟

لا شك أن الاستناد إلى« حالة الضرورة» لتبرير استخدام القوة العسكرية ضد دول أخرى يتعارض صراحة مع هذه القاعدة الآمرة. فإن استخدام القوة بالمخالفة لهذه القاعدة هو عمل غير مشروع، ولا يمكن بأى حال من الأحوال إضفاء صفة الشرعية عليه استنادًا إلى نظرية « حالة الضرورة». ولكن يظل السؤال مطروحًا حول ما إذا كان المنع الوارد فى

المادة(٢ فقرة ٤) المذكورة ينصرف أيضًا إلى جميع صور استخدامات القوة خارج نطاق« العدوان المباشر» ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى للدولة .

الإجابة عن هذا السؤال هى بالإيجاب فى نظرنا . فقد أوردت الفقرة الثالثة من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة فى عام (١٩٧٤) والخاص بتعريف العدوان، تعدادًا، على سبيل المثال لا الحصر، لحالات من« العدوان المسلح غير المباشر» على السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى للدول، أو على أى وجه آخر يتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة . ويلاحظ كذلك أن الاستثناء الوحيد الذى أورده الميثاق على مبدأ منع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول يتعلق بقيام حالة الدفاع الشرعى(المادة ٥١) . بمفهوم المخالفة، فإن الميثاق يستبعد« حالة الضرورة» كأساس لمشروعية استخدام القوة فى العلاقات الدولية، باستثناء صورة خاصة من حالة الضرورة هى قيام وضع الدفاع الشرعى عن النفس وفى الحدود المنصوص عليها فى المادة(٥١) من الميثاق .

ومع ذلك، فإن استقراء الحالات التى عرضت على محكمة العدل الدولية، أو على أجهزة الأمم المتحدة السياسية، فى هذا الصدد قد يثير بعض الشك فى مدى التزام الدول بهذا المبدأ بشكل مطلق . ونذكر فى هذا المقام حكم محكمة العدل الدولية فى قضية مضيق كورفو فى (١٩٤٩)[٣١] .

تتلخص وقائع هذه القضية فى أنه خلال شهر مايو (١٩٤٦)، حاولت سفينتان حربيتان بريطانيتان عبور مضيق كورفو دون الحصول مسبقًا على موافقة حكومة ألبانيا . عندئذ أطلقت المدفعية الساحلية الألبانية النار على السفينتين استنادًا إلى أن عبورهما للمضيق لم يكن« عبورًا بريئًا» فى مفهوم قانون البحار . وقد احتجت بريطانيا على هذا التصرف مؤكدة على مبدأ حرية المرور فى المضايق الدولية، كما هددت بأن أى هجوم آخر على سفنها التى تعبر المضيق سوف تتم مواجهته بالقوة . وبدلا من لجوء بريطانيا إلى القضاء لتسوية هذا النزاع القانونى، أو للجوء إلى مجلس الأمن لتسوية صراع من شأنه أن يهدد السلم والأمن الدوليين، أرسلت بريطانيا، فى أكتوبر (١٩٤٦)، قوة بحرية كبيرة لعبور المضيق عنوة . وأثناء عبورها المضيق اكتشفت أن عددًا كبيرًا من الألغام قد تم بثه حديثًا فى مجرى المضيق، فقامت بإزالته بعد أن تعرضت سفينتان بريطانيتان لانفجار بعض الألغام فيها . ثم رفعت بريطانيا الأمر إلى مجلس الأمن . وبعد مناقشات مسهبة استمرت قرابة ثلاثة شهور، أوصى المجلس بعرض النزاع على محكمة العدل الدولية .

وقد ادعت بريطانيا أمام المحكمة أنها تصرفت بموجب حقها فى حماية مركزها القانونى فى مواجهة ألبانيا فيما يتعلق بحقها فى عبور المضيق. وأن من حقها «مساعدة النفس» (self- help)لإزالة مصدر الخطر الذى تتعرض له سفنها عند عبورها المضيق. وفى حكمها الصادر فى (٩ إبريل ١٩٤٩)، رفضت المحكمة هذا الادعاء لتبرير إزالة الألغام، أكدت المحكمة أن التدخل العسكرى البريطانى فى الحالة المعروضة هو مظهر «لسياسة القوة» (power politics)، وهى سياسة مرفوضة فى ظل النظام القانونى القائم. فإن حق التدخل الذى تدعيه بريطانيا لنفسها بناء على حقها فى «مساعدة النفس» لا مكان له فى القانون الدولى المعاصر؛ لأنه من غير المقبول أن تحتكم الدولة إلى نفسها، وتتخذ تدابير إكراهية ضد دولة أخرى تتهمها بخرق التزاماتها الدولية (إنكار ألبانيا حق بريطانيا فى عبور المضيق).

وفى الحقيقة، فإن المسألة القانونية التى فصلت فيها المحكمة هى: هل يحق لدولة متضررة(بريطانيا) نتيجة لعمل غير مشروع ارتكبته دولة أخرى(ألبانيا) أن تتخذ تدابير مضادة ذات طبيعة عسكرية تنطوى على مساس بسيادة دولة أخرى، وتهدف إلى معاقبة تلك الدولة على تصرفها غير المشروع؟ فالقضية التى عرضت على المحكمة لم تتعلق بقيام «حالة الضرورة»، ولكنها كانت تتعلق بمشروعية فرض نفاذ القانون بالقوة و«أعمال الانتقام» فى القانون الدولى المعاصر. ولذلك لا يمكن الاستناد إلى حكم المحكمة فى قضية مضيق كورفو لتأكيد، أو لنفى، المبدأ الذى يقول بأن «حالة الضرورة» قد تكون سنداً قانونيًا لتبرير استخدام القوة ضد دولة أخرى.

وباستعراض الحالات التى عرضت على الأجهزة السياسية للأمم المتحدة نلاحظ ما يلى:

فى (١٩٥٦)، بررت بريطانيا وفرنسا، أمام مجلس الأمن[٣٢]، وأمام الجمعية العامة[٣٣]، تدخلهما العسكرى ضد مصر على أساس وجود خطر جسيم يهدد حرية الملاحة فى قناة السويس بسبب أعمال القتال بين إسرائيل ومصر، ومن ثم كانت هناك ضرورة ملحة لحماية حقوق الدول التى تستخدم قناة السويس فى الملاحة الدولية.

ولكن غالبية الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة رفضت الحجة البريطانية ـ الفرنسية، وأكدت أن طبيعة العمليات العسكرية التى قامت بها هاتان الدولتان من حيث اتساع نطاقها، ونوعية الأسلحة التى استخدمت فيها تدل بوضوح على ارتكابها «عدوانًا مباشراً» ضد مصر، وأنه لا مجال إطلاقًا للاستناد إلى حالة الضرورة لتبرير هذه الأعمال العدوانية الصارخة. صحيح أن مجلس الأمن لم يندد صراحة بهذا العدوان (شبح استخدام «الفيتو»

من جانب بريطانيا وفرنسا)، وصحيح أيضًا أن الجمعية العامة لم تصدر ـ لأسباب سياسية عامة تمنعها من إدانة دول كبرى ـ قرارًا صريحًا بالإدانة. ولكن مطالبتها بانسحاب القوات البريطانية والفرنسية من مصر، وموافقتها على تشكيل قوة طوارئ دولية بقيادة وإشراف الأمم المتحدة، تدل دلالة قاطعة على رفض ادعاء مشروعية التدخل العسكرى البريطانى والفرنسى ضد مصر (كذلك فإن مطالبة إسرائيل بسحب قواتها من مصر تعنى رفض ادعاء إسرائيل بأنها قد تصرفت بناء على حقها فى الدفاع الشرعى عن النفس).

وينطبق نفس المنطق على حالات أخرى عرضت على الأجهزة السياسية للأمم المتحدة، وادعت فيها الدول مشروعية تدخلها العسكرى ضد دول أخرى بحكم الضرورة سواء لحماية رعاياها فى الخارج، أو لاعتبارات إنسانية، أو لإنقاذ الرهائن، أو التدخل لإنهاء عمليات اختطاف الطائرات... على نحو ما سنرى فى الفصول التالية.

وباستقراء الفقرة الأولى، نلاحظ انقسامًا واضحًا فى هذا الصدد.

فما زال بعض الفقهاء يؤكدون على أن «حالة الضرورة» تبرر استخدام القوة المسلحة بصفة استثنائية[٣٤]، بينما يرى آخرون[٣٥] أن النظام القانونى الدولى القائم والذى يمنع بشكل قاطع استخدام القوة العسكرية فى العلاقات بين الدول، لا يجيز استخدام القوة استنادًا إلى «حالة الضرورة». ونحن نؤيد هذا الرأى الأخير خاصة وأن التدخل بحجة قيام حالة الضرورة قد اقتصر على الدول القوية ضد الدول الضعيفة، وأن الهدف من التدخل لم يكن فى الحقيقة لدرء خطر قائم أو داهم يهدد كيان الدولة المتدخلة أو يهدد مصالحها الحيوية، ولكنه كان دائمًا ستارًا لسياسة الهيمنة والتسلط. ولعل التطبيق الاستثنائى الوحيد لحالة الضرورة يتعلق بموضوع حماية البيئة من التلوث أو مواجهة الكوارث الطبيعية[٣٦].

وأبرز مثال لذلك هو حادث إغراق ناقلة البترول الليبيرية (Torrey Canyon)[٣٧] ففى (١٨ مارس ١٩٦٧)، اصطدمت هذه الناقلة وكانت تحمل ١١٧ ألف طن من البترول الخام بنتوء صخرى تحت الماء قرب شواطئ بريطانيا ولكن خارج المياه الإقليمية البريطانية. وقد نتج عن هذا الحادث تسرب آلاف الأطنان من البترول الخام إلى مياه المحيط. وإزاء فشل جميع الجهود لمنع استمرار ذلك التسرب، قررت الحكومة البريطانية، فى ٢٨ مارس، قصف الناقلة بهدف حرق البترول المتبقى على متنها والحيلولة بذلك دون استمرار تدفقه إلى مياه المحيط وتهديد الشواطئ والمياه البريطانية بكارثة بيئية محققة. ولم يعترض أحد على السلوك البريطانى. بل إن هذه السابقة كانت حافزًا للمجتمع الدولى باستحداث

قواعد دولية لحماية البيئة البحرية من التلوث. وهكذا تم إبرام اتفاقية، فى (٢٩ نوفمبر ١٩٦٩)، بشأن التدخل فى مياه أعالى البحار للحيلولة دون تلوثها بالمواد النفطية.

فقد نصت المادة الأولى من تلك الاتفاقية على السماح للدول الأطراف باتخاذ جميع التدابير اللازمة للوقاية من هذا الخطر الجسيم، أو احتوائه فى حالة تحققه. وقد أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام (١٩٨٢) نفس المبدأ (المادة ٢٢١).

وننتقل الآن إلى موضوع آخر يتعلق بمشروعية استخدام القوة العسكرية استناداً إلى ما يسمى بحق الدول فى فرض احترام قواعد القانون الدولى (enforcement of law) أو توقيع عقوبة على دولة تنتهك التزاماتها القانونية (reprisals) ويتداخل هذان السببان أيضاً مع حالة الدفاع الشرعى عن النفس.

* * *

المبحث الثانى

فرض احترام القانون بالقوة، وأعمال الانتقام، والدفاع الشرعى[٣٨]

يتميز المجتمع الدولى بلا مركزية السلطة نتيجة لتمتع الدول بالسيادة. ولذلك فقد أقرَّ القانون الدولى حق الدولة فى اتخاذ كافة التدابير، بما فى ذلك استخدام القوة العسكرية إذا لزم الأمر، للحصول على حقوقها القانونية(بل وتحقيق مصالحها الخاصة)، وإجبار الدول الأخرى على الامتناع عن انتهاك التزاماتها الدولية ـ أى فرض احترام القانون الدولى (enforcement of law)أو توقيع عقوبات عليها على سبيل القصاص أو الانتقام للإخلال بالالتزامات الدولية. ويتداخل هذان السببان ـ فرض احترام القانون، وأعمال الانتقام ـ مع حالة الدفاع الشرعى عن النفس. وقد اعتبرت الدول نفسها خصماً وحكماً ومنفذاً للقواعد الدولية فى نفس الوقت.

ولكن هذه القاعدة التقليدية اندثرت، كما رأينا، بعد إقرار مبدأ التسوية السلمية للمنازعات الدولية، والتأكيد على حظر استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، فى العلاقات الدولية كأداة لتسوية المنازعات فيما بينها. ومع ذلك تظل قائمة إشكالية حق الدولة فى اتخاذ تدابير مضادة (counter- measures) إكراهية ضد الدول الأخرى التى

تخل بالتزاماتها الدولية إزاءها[٣٩]. وتثير هذه الإشكالية خلافًا حادًا فى الفقه الدولى، كما تختلف فى شأنها مواقف الدول، فيما يتعلق بمدى مشروعية هذه التدابير المضادة، خاصة بالنظر إلى تنوع هذه التدابير. فهناك تدابير سياسية مثل قطع العلاقات الدبلوماسية، أو اعتبار ممثل دبلوماسى شخصًا غير مرغوب فيه، أو عدم الاعتراف بالحكومات. . . إلخ. وهناك تدابير اقتصادية مثل تجميد أرصدة الدولة، أو وقف المعونات المالية والفنية، أو المقاطعة الاقتصادية. . . إلخ. وهناك تدابير قانونية مثل تقييد حق رعايا الدولة فى الإقامة، أو الامتناع عن تنفيذ الالتزامات التعاقدية عملاً باتفاقية ڤيينا بقانون المعاهدات لعام (١٩٦٩) (exceptio non adimpleti contractus). وأخيرًا هناك تدابير عسكرية تتدرج بين الإنذار (ultimatum) إلى الحرب الرسمية، مرورًا بالاستخدامات المختلفة للقوة المسلحة، والتى لا تبلغ وضع الحرب فى المفهوم القانونى (short of war). ولا يعنينا فى هذا المقام سوى الشكل العسكرى للتدابير المضادة التى يدعى البعض مشروعيتها؛ لأنها تهدف إلى فرض احترام القانون الدولى بالقوة من خلال توقيع الجزاء على الدولة التى تخل بالتزاماتها الدولية، أو الانتقام والقصاص منها استنادًا إلى ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس.

وفى هذا الصدد ينبغى التمييز بين أعمال الانتقام (reprisals) من جانب، ومقابلة الإساءة بالإساءة (retorsion/ retaliation)[٤٠].

وقد عرف معهد القانون الدولى أعمال الانتقام تعريفًا عامًا بأنها استخدام وسائل القسر لحمل الدولة التى ارتكبت عملاً غير مشروع على تقديم تعويضات عن الأضرار التى تترتب على ذلك العمل، وإجبارها على العودة إلى الشرعية الدولية عن طريق ردعها بتوقيع العقاب عليها[٤١]. أما مقابلة الإساءة بالإساءة، فلا يشترط فيها أن تكون ردًا على عمل غير مشروع ارتكبته دولة أخرى، ولكنها قد تكون ردًا على عمل مشروع تمامًا من الناحية القانونية ولكنه يضر بمصالح، وليس بحقوق، دولة أخرى[٤٢]. فرد الإساءة بالإساءة تدخل فى سياق الأعمال غير الودية (unfreindly acts) التى تلازم عادة الصراعات السياسية بين الدول، ولا ترتبط بالمنازعات القانونية التى تدور حول الحقوق والالتزامات القانونية للدول على النحو الذى ذكرناه: فهى مقابلة عمل ضار، وإن كان مشروعًا فى حد ذاته، بعمل ضار مضاد هو أيضًا مشروع، وذلك عملا بالتقليد الدبلوماسى الذى يقوم على المعاملة بالمثل(reciprocity)[٤٣].

وحيث إن مقابلة الإساءة بالإساءة تقوم على مفهوم « المصلحة » وليس على مفهوم الحق، وحيث إن مفهوم المصلحة يرتبط بفكرة العدالة فى التعامل كمفهوم أخلاقى وليس كالتزام قانونى، فإنه يكون من العسير جداً الحكم على مشروعيتها أو عدم مشروعيتها من المنظور القانونى. ويتوقف هذا الحكم على ملابسات كل حالة على حدة، أخذاً فى الاعتبار فكرة « التعسف فى استعمال الحق » (abuse of right)، ومبدأ « حسن النية » (bona fide).

وقد استخدمت الدول كثيراً هذا النمط من الدبلوماسية الإكراهية فى شأن معاملة مواطنيها فى الدول الأجنبية. مثال ذلك: إذا اتخذت الدولة (أ) تدابير مشددة فى معاملة مواطنى الدولة (ب) مثل فرض شروط مشددة للهجرة إليها، أو اشتراط الحصول على تأشيرة دخول تمنح بصعوبة، أو منعهم من ممارسة أنشطة معينة، أو فرض قيود على حقهم فى الملكية العقارية... إلخ، فإنه يحق للدولة (ب) معاملة مواطنى الدولة (أ) معاملة متشددة دون اشتراط أن تكون مماثلة تماماً لتصرفات الدولة (أ)، ولكن بشرط أن تكون مشروعة قانوناً.

أما أعمال الانتقام، فتكون دائماً رداً على عمل غير مشروع بعمل من نفس النوع، أى بعمل غير مشروع فى الأصل، ولكن تنتفى عدم مشروعيته إذا وقع على سبيل توقيع عقوبة (أو القصاص) على الدولة التى بادرت بارتكاب عمل غير مشروع. فأعمال الانتقام ترتبط - إذن - بمفهوم « الحق »، وليس بمفهوم المصلحة، ومن ثم فهى تعتبر أيضاً من قبيل المعاملة بالمثل، ولكن فى سياق الحقوق القانونية وليس فى سياق المصالح[٤٤].

وقد ارتبطت أعمال الانتقام تاريخياً بقضية تعويض الأضرار التى تترتب على الأعمال غير المشروعة تطبيقاً لقواعد المسئولية الدولية[٤٥]. فكما هو معلوم، أن كل عمل غير مشروع يتسبب فى الأضرار بالغير يرتب التزاماً قانونياً بتعويض الضرر. فإذا امتنعت الدولة عن دفع التعويض المطلوب، فإنه يحق للدولة المتضررة اتخاذ تدابير مضادة انتقامية، أى توقيع عقوبة عليها لإجبارها على الوفاء بالتزامها بدفع التعويض، وإن كانت هذه التدابير غير مشروعة فى الأصل.

ويرجع المفهوم القانونى لأعمال الانتقام أو القصاص إلى قديم الزمن عندما كانت العقوبة التى توقع على من ارتكب عملا غير مشروع حقاً مقرراً للأفراد. فقد نص قانون مدينة أثينا على سبيل المثال على أنه إذا قتل مواطن من أثينا فى دولة أجنبية، ورفضت تلك الدولة معاقبة الجانى أو تسليمه إلى دولة أثينا لمحاكمته وتوقيع العقاب عليه، فإنه يحق لأهل القتيل القبض على ثلاثة من مواطنى تلك الدولة والمقيمين فى أثينا وتقديمهم

للمحاكمة لتوقيع العقاب عليهم انتقامًا من جريمة القتل التى ارتكبت فى الخارج(٤٦). وفى القرون الوسطى، فإن الشخص الذى كان يصيبه ضرر من جراء عمل غير مشروع فى بلد أجنبى، ولم يحصل على تعويض مناسب عن ذلك الضرر، كانت دولته تعطيه إجازة خاصة (lettre de marque) تسمح له باتخاذ تدابير انتقامية فى دولته ضد الدولة المذكورة أو ضد مواطنيها وممتلكاتهم، بهدف الحصول على التعويضات المطلوبة.

ويستند هذا النمط من الانتقام على فكرة «المسئولية الجماعية (collective responsibility) فى شأن الأضرار التى تصيب الأجانب.

وفى القرن الثامن عشر، اندثر هذا الشكل من «القصاص الخاص أو الفردى» (special or private reprisals)، وحل محله «القصاص العام» (general reprisals)، أى ذلك الذى تقوم به الدولة بنفسها بواسطة أجهزتها الرسمية(٤٧).

وتتخذ أعمال الانتقام صورًا عديدة قد تقترن باستخدام القوة المسلحة مثل شن غارات انتقامية على إقليم الدولة التى ارتكبت عملا غير مشروع، أو احتلال جزء من إقليمها، أو احتجاز رهائن وإن كان يمتنع احتجاز الممثلين الدبلوماسيين كرهائن بحكم تمتعهم بحصانة وحماية دولية خاصة(٤٨) . . . . إلخ

وتذخر العلاقات الدولية، خاصة فى القرن التاسع عشر وحتى الحرب العالمية الأولى، بأمثلة عديدة لأعمال الانتقام العسكرى زمن السلم وتناولتها بالتحليل مؤلفات القانون الدولى العام لا سيما القديمة منها(٤٩). ونذكر من هذه الحالات، على سبيل المثال لا الحصر، قصف البحرية الفرنسية، فى ١٨٨٤و ١٨٨٥، مخزنًا للأسلحة فى ميناء فوشو فى الصين، وكذلك احتلال بعض المراكز الساحلية فى جزيرة فورموزا، وذلك ردًا على الأعمال غير المشروعة التى ارتكبتها عصابات صينية(هى فى الحقيقة حركات مقاومة وطنية) فى مقاطعة تونكين فى شمال شرقى« الهند الصينية»(٥٠). وفى (١٩٠٨)، احتجزت البحرية الهولندية سفينتين من سفن حرس الحدود الفنزويلية، وكان ذلك ردًا على طرد الممثل الدبلوماسى الهولندى فى كاراكاس والذى اعتبرته الحكومة الهولندية عملا ماسًا بالكرامة الوطنية(٥١). وينبغى أن نذكر وسيلة من وسائل الانتقام استخدمت على نطاق واسع، ألا وهى منع سفن الدولة التى ارتكبت عملا غير مشروع من مغادرة موانى الدولة المتضررة وذلك لإجبارها على تعويض الأضرار التى تسببت فيها، وهو الإجراء المعروف باسم (Embargo)، وهذا المصطلح مأخوذ عن اللغة الإسپانية وهو يعنى لغويًا «الحجز» أو «المنع» أو«الحجب» ولكنه يعنى، فى المفهوم الفنى القانونى، منع سفن

دولة من مغادرة موانى دولة أخرى. أما الآن، فإن لفظ (Embargo) يعنى المقاطعة بصفة عامة، والتى قد تأخذ شكل ما يسمى «بالحصار السلمى» (pacific blokade) الذى سنتناوله بالتحليل بعد قليل.

شروط مشروعية أعمال الانتقام

ينبغى التمييز بين أعمال الانتقام وقت الحرب، وأعمال الانتقام وقت السلم.

إن أعمال الانتقام وقت الحرب[٥٢] هى القيام بأعمال غير مشروعة فى الأصل ولكنها تصبح مشروعة إذا كان الهدف منها هو إجبار الخصم على الكف عن انتهاك قواعد «قانون الحرب» التى تحكم سير العمليات القتالية. فهى - إذن - أداة لحمل العدو على احترام القانون (enforcement of law) ولكن كثيرًا ما تجاوزت الأعمال الانتقامية هذا الهدف. فقد تذرعت الدول بحجة الانتقام المشروع لإجبار العدو على احترام قواعد «قانون الحرب»؛ لكى ترتكب بدورها انتهاكات عديدة لتلك القواعد.

ويذخر تاريخ الحروب بأمثلة عديدة لهذه التجاوزات. ففى الحرب العالمية الأولى، قصفت فرنسا من الجو مدنًا ألمانية بحجة الانتقام لقصف ألمانيا مدنًا فرنسية وبريطانية[٥٣]. كذلك، فإن عدم التزام بريطانيا، خلال الحرب العالمية الأولى، ببعض قواعد الحرب فى البحار أدى إلى إعلان ألمانيا بأن المياه المحيطة والقريبة من الجزر البريطانية - وهى من أعالى البحار - هى «منطقة حرب» (war zone)، وأمرت غواصاتها بإغراق جميع السفن التجارية البريطانية التى تتواجد فى هذه المنطقة دون سابق إنذار. وبالفعل فقد تم إغراق ناقلة الركاب (Lusitania) والذى تسبب فى غرق أكثر من ألف ومائة راكب على متنها كان من بينهم مواطنون أمريكيون(لقد كان هذا الحدث من بين أسباب إعلان الولايات المتحدة الأمريكية الحرب على ألمانيا). وقد أدى هذا العمل إلى قيام بريطانيا بأعمال انتقامية مضادة منها فرض الحصار البحرى الشامل (blocus) على الشواطئ الألمانية. وقد وقعت أحداث مماثلة خلال الحرب العالمية الثانية. كذلك جرى العمل على أن أسرى الحرب قد يتعرضون لأعمال انتقام ردًا على انتهاك العدو لقواعد قانون الحرب فى هذا الشأن، وذلك عملا بمبدأ «المعاملة بالمثل».

وقد جاءت اتفاقية جنيف لعام (١٩٢٩) بشأن أسرى الحرب لتفرض حظرًا مطلقًا على مثل هذه التصرفات. وبسبب التجاوزات العديدة لقواعد قانون الحرب، خلال الحرب

العالمية الثانية، نصت اتفاقيات جنيف الأربع لعام (١٩٤٩) على عدم مشروعية أعمال الانتقام فى المنازعات المسلحة الدولية لأى سبب كان، ورفض المبدأ التقليدى للمعاملة بالمثل (المواد: ٤٦، ٤٧، ١٣، ٣٣ على التوالى).

وإذا كان البروتوكول الأول لعام (١٩٧٧) بحماية ضحايا النزاعات الدولية المسلحة، والمضاف إلى اتفاقيات جنيف الأربع، لم يتضمن حظرًا عامًا لأعمال الانتقام، فإنه قد أكد على عدم مشروعية هذه الأعمال في بنود كثيرة منه (المواد: ٢٠، ٥١، ٥٢، ٥٣، ٥٤).

وتتضمن اتفاقيات جنيف الأربع والبروتوكول الأول المضاف إليها نصًا يستفاد منه حظرًا غير مباشر لأعمال الانتقام. فقد نصت المادة الأولى من هذه المواثيق الدولية على تعهد الأطراف فيها بأن «تحترم وأن تفرض احترام القواعد التى تتضمنها، فى جميع الأحوال».

وبمقتضى المادة (٣) المشتركة فى اتفاقيات جنيف الأربع والبروتوكول الثانى لعام (١٩٧٧)، يمتد الحظر إلى النزاعات المسلحة غير الدولية.

وحيث إن نطاق هذه الدراسة لا يشمل موضوع مشروعية استخدام القوة فى النزاعات المسلحة، فإننا نكتفى بهذا القدر من الأمثلة التوضيحية والإحالة إلى الدراسات المتخصصة فى هذا الصدد.

أما أعمال الانتقام وقت السلم[٥٤]. وهى التى تعنينا فى هذا المقام - فهى تهدف إلى إرغام دولة على تسوية نزاع قائم بينها وبين دولة أخرى على نحو معين لتجنب قيام الحرب بينهما بالمفهوم القانونى. وبهذا المعنى، فإنها تعتبر وسيلة للوقاية من نشوب الحروب بين الدول.

وتنقسم أعمال الانتقام إلى أعمال لا تتطلب استخدام القوة المسلحة، وأخرى يصاحبها استخدام القوة المسلحة. مثال ذلك: إذا انتهكت الدولة (أ) أحكام معاهدة عامة مع الدولة (ب)، وقامت هذه الأخيرة بإلغاء معاهدة أخرى تربطها بالدولة (أ) وتعتبرها هذه الدولة بأنها هامة بالنسبة لها، فإن هذا الإلغاء يعتبر عملا انتقاميًا بدون استخدام للقوة[٥٥]. أما إذا أغارت الدولة (ب) على إقليم الدولة (أ)، أو قصفت إحدى مدنها أو منشآت حيوية فيها بالقنابل، فإن ذلك يكون انتقامًا عسكريًا للعمل غير المشروع الذى ارتكبته الدولة (أ) بانتهاك أحكام معاهدة تربطها بالدولة (ب) وتعتبرها هذه الأخيرة هامة بالنسبة لها.

مثال آخر: إذا صادرت الدولة (أ) ممتلكات مواطنى الدولة (ب) دون وجه حق، فإنه يحق لهذه الأخيرة مصادرة ممتلكات مواطنى الدولة (أ) ردًا على العمل غير المشروع الذى ارتكبته هذه الأخيرة بداءة. أما إذا أقدمت الدولة (ب) على احتلال إقليم الدولة (أ) أو جزء منه ردًا على هذه المخالفة القانونية، فإن ذلك يعتبر من قبيل الانتقام العسكرى وقت السلم، ما لم تعلن الدولة (ب) الحرب رسميًا على الدولة (أ). كذلك فإن القانون الدولى التقليدى أجاز استخدام القوة المسلحة ضد الدولة التى تمتنع عن الوفاء بالتزاماتها المالية الخارجية. ولكن اتفاقية لاهاى لعام (١٩٠٧م) حرمت استخدام القوة المسلحة لاستيفاء الديون التعاقدية[٥٦].

وقد أجاز القانون الدولى التقليدى أعمال الانتقام العسكرى بشروط محددة يمكن استنباطها من السوابق الدولية فى هذا الشأن، وأهمها قضية (Don Pacifico)، وقضية (Naulilaa).

وتتلخص قضية «دون باسيفيكو» فى أنه فى عام (١٨٤٨)، أصيب أحد الرعايا البريطانيين من مالطا ويقيم فى أثينا، ويدعى «دون باسيفيكو»، بأضرار جسيمة (اقتحام مسكنه ونهب محتوياته) خلال أعمال الشغب التى حدثت فى المدينة ضد المقيمين الأجانب. وطالبت بريطانيا اليونان بدفع تعويض عن هذه الأضرار، بالرغم من أن الشخص المتضرر لم يلجأ إلى القضاء اليونانى للحصول على حقه فى التعويض[٥٧] وقد رفضت اليونان طلب بريطانيا بحجة أن على المتضرر أن يلجأ أولاً إلى القضاء الوطنى للحصول على حقه. فإذا لم ينصفه القضاء الوطنى (« إنكار العدالة») فإنه عندئذ فقط يحق لبريطانيا مباشرة دعوى المسئولية الدولية عملا بحقها فى « الحماية الدبلوماسية» لمواطنيها. ولكن بريطانيا تجاهلت هذا الموقف القانونى السليم، وقامت قواتها البحرية بفرض حصار على شواطئ اليونان، واحتجاز السفن اليونانية، كإجراء انتقامى لامتناع اليونان عن دفع التعويض المطلوب (هذا مثال لما يسمى بالحصار البحرى السلمى).

وقد اعتبر الفقه الدولى أن تصرف بريطانيا هو تدخل غير مشروع ضد سيادة اليونان التى لم ترتكب أصلا عملا غير مشروع يستوجب الانتقام منه[٥٨]. فإن مسئولية اليونان الدولية عن الأضرار التى أصابت المدعو «دون باسيفيكو» لا تقوم إلا بعد أن يستنفذ المتضرر وسائل التسوية القضائية الوطنية دون جدوى - أى فى حالة « إنكار العدالة». ومن ثم، يستفاد من هذه السابقة أن من شروط مشروعية أعمال الانتقام وقت السلم (وكذلك وقت الحرب) أن تكون ردًا على عمل غير مشروع ارتكبته الدولة التى تتعرض للانتقام.

أما قضية (Naulilaa) بين البرتغال وألمانيا فتتلخص فيما يلى : عندما كانت البرتغال دولة محايدة فى الحرب العالمية الأولى ، عبرت مفرزة ألمانية صغيرة حدود مستعمرة أنجولا انطلاقًا من إقليم جنوب غربى أفريقيا(ناميبا حاليًا) الذى كان خاضعًا للاستعمار الألمانى . وقد أطلقت قوات حرس الحدود البرتغالية النار على المفرزة الألمانية وقتلت ثلاثة من أفرادها . وكرد على هذا العمل ، اجتاحت قوة «تأديبية» ألمانية كبيرة حدود أنجولا وألحقت الهزيمة بالقوات البرتغالية .

وعملا بأحكام اتفاقية صلح فرساى لعام (١٩١٩) ، تم عرض النزاع بين الدولتين على هيئة تحكيم خاصة . وقد رفضت هيئة التحكيم ، فى قرارها الصادر فى (٣١ يوليو ١٩٢٨)[٥٩] ، ادعاء ألمانيا بأن العمل العسكرى الذى شنته عبر حدود أنجولا كان مشروعًا استنادًا إلى حقها فى الانتقام من العمل غير المشروع الذى ارتكبته البرتغال ضد المفرزة الألمانية .

وقد عرف قرار التحكيم أعمال الانتقام المشروعة وفقًا للقانون الدولى التقليدى على الوجه التالى :

«إن حق الأخذ بالثار هو عبارة عن أفعال تقوم بها دولة متضررة ، بصفتها الفردية ، كرد فعل لأعمال غير مشروعة ارتكبتها دولة أخرى ظلت دون تعويض الضرر الناشئ عنها بالرغم من المطالبة بذلك . وبسبب هذه الأعمال غير المشروعة ، يوقف مؤقتًا التقيد بقواعد القانون الدولى فى العلاقات بين الدولتين . وتخضع أعمال الأخذ بالثأر للاعتبارات الإنسانية ، وبمبدأ حسن النية الواجب التطبيق فى العلاقات بين الدول»[٦٠] .

يستفاد من هذا القرار أن أعمال الانتقام تعتبر غير مشروعة إذا لم تكن ردًا على أعمال سابقة ارتكبتها دولة أخرى بالمخالفة لقواعد القانون الدولى ، وهى تستهدف إرغام الدولة على دفع تعويضات مناسبة عن الأضرار التى ترتبت على عملها غير المشروع ، والعودة إلى الالتزام بقواعد القانون الدولى ، وردعها عن ارتكاب مخالفات جديدة . وحيث إن «الحملة التأديبية» الألمانية ضد البرتغال لم تتوفر فيها هذه الشروط ، فإنها تكون غير مشروعة .

استنادًا إلى القضيتين السابقتين ، فإنه ينبغى توفر الشروط التالية لكى تكون أعمال الانتقام العسكرى مشروعة وفقًا لقواعد القانون الدولى التقليدى[٦١] .

١ ـ إن أعمال الانتقام تكون ردًا على عمل غير مشروع من جانب دولة أخرى . ولم يتوفر هذا الشرط فى قضية (Don Pacifico) أو فى قضية (Naulilaa) ففى القضية الأولى ،

لم تخل اليونان بالقواعد الخاصة بالمسئولية الدولية. وفى القضية الثانية، فإن إطلاق النار على المفرزة الألمانية التى خرقت حدود المستعمرة البرتغالية كان مجرد حادث حدودى عادى لا ينطوى على مخالفة مقصودة لقواعد القانون الدولى بل يمكن القول بأن رد فعل البرتغال يدخل فى نطاق الدفاع الشرعى عن النفس.

هذا الشرط هو قاسم مشترك بين أعمال الانتقام وحالة الدفاع الشرعى ولكن مع الفارق، فالدفاع الشرعى لا يقوم إلا لمواجهة نوعية معينة من الأعمال غير المشروعة وهى العدوان المسلح، بينما أعمال الانتقام تهدف إلى معاقبة الدولة التى تخل بالتزاماتها الدولية العامة. أما حالة الضرورة فهى لا تتطلب وقوع عمل غير مشروع سابق لتبرير استخدام القوة المسلحة.

٢ - إن أعمال الانتقام لا تكون مشروعة إلا إذا سبقتها محاولة للحصول على ترضية مناسبة(تعويض الضرر) بالطرق القانونية(التسوية السلمية للنزاع)، وإن هذه المحاولة قد باءت بالفشل. وفى القضيتين السابقتين، لم تبذل بريطانيا وألمانيا على التوالى أية محاولة فى هذا الشأن.

معنى ذلك، أنه لا يحق للدولة المتضررة اتخاذ أعمال انتقامية أثناء نظر النزاع أمام القضاء أو التحكيم (sub judice) ؛ لأن ذلك ينطوى على مصادرة لحكم القضاء أو هيئة التحكيم. كذلك لا يجوز معاقبة الدول قبل إنذارها بالكف عن انتهاكها للقانون الدولى، ودفع تعويضات عن الأضرار التى تسببت فيها، وهو شرط تنفرد به أعمال الانتقام، على خلاف حالة الضرورة وحالة الدفاع الشرعى عن النفس.

٣ - تخضع ممارسة أعمال الانتقام لقاعدة حسن النية. وتطبيقًا لذلك يجب أن تتناسب أعمال الانتقام مع الضرر الذى وقع. وفى القضيتين السابقتين تجاوزت أعمال الانتقام كل حدود التناسب. ولكن يلاحظ أن قاعدة التناسب لا تطبق بشكل مطلق؛ لأن الانتقام يهدف أيضًا إلى ردع الدولة التى ارتكبت مخالفة قانونية بداءة، وليس مجرد إجبارها على تعويض الضرر الذى تسببت فيه. ومعنى ذلك أن ممارسة أعمال الانتقام ينبغى أن تخضع لرقابة دولية. هذا الشرط هو قاسم مشترك بين أعمال الانتقام، وحالة الضرورة، وحالة الدفاع الشرعى عن النفس.

٤ - تتقيد الدولة التى تقوم بأعمال الانتقام بالاعتبارات الإنسانية، وذلك على غرار الأعمال الحربية. فلا يجوز المساس بالحقوق الأساسية للإنسان أو انتهاك قواعد

القانون الدولى الإنسانى؛ لأنها قواعد موضوعية ذات طبيعة آمرة تلزم جميع الدول (erga omnes) فى جميع الأحوال. والأمر كذلك بالنسبة لقواعد المحافظة على البيئة.

ولذلك، فإن هذا القيد يعمل به أيضًا فى حالة الضرورة وحالة الدفاع الشرعى.

وقبل أن نختتم الحديث عن شروط مشروعية أعمال الانتقام فى القانون الدولى التقليدى، ينبغى مناقشة مشروعية إحدى صور أعمال الانتقام التى مازالت تستخدم على نطاق واسع حتى الآن فى إطار الدبلوماسية الإكراهية، ألا وهى صورة ما يسمى «بالحصار السلمى» (Pacific blokade).

إن عبارة «الحصار السلمى» تنطوى على تناقض ظاهر. فالحصار يفرض بواسطة الأساطيل الحربية، فهو - إذن - عمل من أعمال الحرب، ومن ثم لا يحق وصفه بأنه عمل سلمى. والأصوب قول الحصار البحرى زمن السلم، وهذا هو المقصود بالفعل بالعبارة المذكورة.

وحتى القرن التاسع عشر، فإن لفظ «حصار» كان يطلق فقط على عملية منع خروج أو دخول السفن من وإلى شواطئ الدولة المفروض عليها الحصار بواسطة السفن الحربية زمن الحرب، وذلك بهدف قطع خطوط مواصلات العدو مع العالم الخارجى. فالحصار البحرى هو - إذن - من صحيح الأعمال الحربية التى لا يجوز القيام بها زمن السلم.

ولكن ابتداء من العقد الثانى من القرن التاسع عشر، بدأت الدول فى ممارسة الحصار البحرى زمن السلم أيضًا، سواء باعتباره صورة من صور التدخل القسرى ضد دولة أخرى بهدف المحافظة على توازن دولى معين، أو خلق توازن دولى جديد، وهو ما يعرف بالتدخل بهدف الهيمنة (hegemonial intervention)، أو باعتباره عملا من أعمال الانتقام المشروع بالمفهوم الذى سبق توضيحه.

ومن أمثلة التدخل بهدف الهيمنة ما حدث فى عام (١٨٢٧) أثناء ثورة اليونانيين ضد الحكم العثمانى. فقد حاصرت قوات بريطانية وفرنسية وروسية أجزاء من شواطئ اليونان، التى كانت خاضعة للسيادة العثمانية، وذلك بهدف مساندة الثوار اليونانيين ضد الحكم العثمانى عن طريق قطع خطوط إمداد القوات العثمانية التى كانت تحاول إخماد تلك الثورة. وقد أدى هذا العمل إلى نشوب الحرب بين هذه الدول الثلاث والدولة العثمانية، والتى انتهت بتدمير الأسطول العثمانى - المصرى فى معركة «ناوارين».

ولكن يلاحظ أنه عند فرض الحصار على شواطئ اليونان، أكدت الدول الثلاث أنها ليست طرفًا فى حرب مع الدولة العثمانية[٦٢]. فكأن هذا الحصار قد فرض زمن السلم،

وإن أدى إلى نشوب الحرب بعد ذلك . مثال آخر : محاصرة القوات البريطانية والفرنسية لشواطئ هولندا فى عام (١٨٣٣) لإرغامها على الاعتراف باستقلال بلجيكا التى تمردت على السيادة الهولندية[٦٣] . وفى عام (١٨٨٦)، حاصرت قوات الدول الأوروبية الكبرى، باستثناء فرنسا، (بريطانيا، ألمانيا، إيطاليا، النمسا، المجر، روسيا) شواطئ اليونان لإثنائها عن إعلان الحرب على الدولة العثمانية[٦٤] . وفى عام (١٨٩٦)، اندلعت ثورة فى جزيرة كريت ضد السلطة العثمانية، وتدخلت قوات يونانية لمساندة الثوار؛ لأن اليونان كانت تتطلع لضم الجزيرة إليها . فقامت سفن الدول الأوروبية الكبرى بمحاصرة الجزيرة، وذلك لمنع دخول السفن اليونانية إلى موانيها، كما تحفظت على السفن اليونانية التى كانت راسية فيها[٦٥] .

إلى جانب الأمثلة السابقة كنماذج لفرض «الحصار السلمى» بهدف الهيمنة، نجد أمثلة أخرى كثيرة لاستخدام «الحصار السلمى» على سبيل الانتقام من أعمال غير مشروعة . وقد سبق أن أشرنا إلى بعضها (قضية Don Pacifico فى (١٨٥٠)، ومحاصرة فرنسا لشواطئ فورموزا فى (١٨٨٤) . ونضيف إليها فرض «الحصار السلمى» على عدد من دول أمريكا اللاتينية . ومن الأمثلة لذلك[٦٦] : محاصرة فرنسا لشواطئ المكسيك والأرجنتين فى عام (١٨٤٥)، ومحاصرة القوات البحرية البريطانية والألمانية والإيطالية لشواطئ فنزويلا فى (١٩٠٢ ـ ١٩٠٣) وخلال الحرب العالمية الأولى، حاصرت القوات البريطانية والفرنسية شواطئ اليونان المحايدة فى (١٩١٦-١٩١٧) بحجة خرقها لقواعد الحياد . . . إلخ .

وقد اختلف الفقه الدولى حول مشروعية الحصار البحرى زمن السلم من حيث المبدأ . فمنهم من أيده وهم أغلبية ساحقة، ومنهم من عارضه وهم أقلية ضئيلة . ويلاحظ أن الفقهاء الذين أيدوا «الحصار السلمى» من حيث المبدأ اختلفوا فيما بينهم حول جزئية خاصة تتعلق بمشروعية سريان الحصار على سفن لا تتبع الدولة المفروض عليها الحصار . وإذا استقرأنا السوابق الدولية فى هذا الشأن، نلاحظ أنها كانت متناقضة .

فالحصار الذى فرض على اليونان فى (١٨٥٠- ١٨٨٦) اقتصر على السفن اليونانية، أما سفن الدول الأخرى فقد تمتعت بحق دخول الموانى اليونانية أو الخروج منها . أما الحصار الذى فرضته فرنسا على جزيرة فورموزا فى (١٨٨٤) فى سياق نزاعها مع الصين فقد شمل جميع السفن، ولذلك عارضته بريطانيا فى حينه الأمر الذى أدى إلى إعلان فرنسا الحرب رسميًا على الصين، لكى يصبح حصارها الجوى الشامل مشروعًا باعتباره عملا من

أعمال الحرب. كذلك بررت بريطانيا وألمانيا وإيطاليا الحصار الذى فرضته على ڤنزويلا فى (١٩٠٢ ـ ١٩٠٣) على أساس وجود حالة حرب مع تلك الدولة، لكى يشمل الحصار سفن جميع الدول، وليس فقط سفن ڤنزويلا(٦٧).

وقد عبر معهد القانون الدولى عن الرأى الراجح بشأن مشروعية «الحصار السلمى» فى القرار الذى اتخذه فى عام (١٨٨٧) والذى أكد فيه مشروعية «الحصار السلمى» من حيث المبدأ، ولكن بالشروط التالية(٦٨):

١ ـ ضرورة محاولة التسوية السلمية للمنازعات قبل فرض الحصار، وهو شرط يجب توافره لمشروعية جميع أعمال الانتقام كما ذكرنا.

٢ ـ حيث إن «الحصار السلمى» هو عمل عدائى فى الأساس، فإنه يجب إخطار الدولة المعنية رسميًا بنية فرض الحصار عليها، وتحديد تاريخه.

٣ ـ لا يحق مصادرة (confiscation) سفن الدولة المحاصرة التى تحاول خرق تدابير الحصار، وذلك على خلاف الحصار البحرى زمن الحرب. ولكن يحق التحفظ عليها (sequestration/ detention)، وإعادتها إلى الدولة بعد انتهاء الحصار، دون دفع تعويض عن الأضرار التى لحقت بتلك الدولة؛ لأن «الحصار السلمى» هو عمل مشروع.

٤ ـ أن يكون «الحصار السلمى» فعالا، أى يفرض بواسطة قوة كافية بما يحقق الهدف المقصود. ويدعو هذا الشرط إلى التشكك فى صحة المنطق الذى استندت إليه الدول، وغالبية الفقه، لتبرير مشروعية «الحصار السلمى» باعتباره تدبيرًا وقائيًا من نشوب الحروب بين الأمم.

فإن الوظيفة الوقائية «للحصار السلمى» لن تتحقق إلا فى العلاقات بين الدول القوية من جانب والدول الضعيفة من الجانب الآخر.

أما فى العلاقات بين دول متكافئة القوة، فإن «الحصار السلمى» يؤدى فى الغالب إلى إشعال نيران الحروب، وليس الوقاية منها، باستثناء فرض «الحصار السلمى» بواسطة قوة بحرية جماعية تتفوق على القوة البحرية للدولة التى يفرض عليها الحصار.

٥ ـ لا يسرى «الحصار السلمى» فى حق السفن التى لا تتبع الدولة المفروض عليها الحصار.

هذه هى القواعد القانونية التقليدية التى حكمت مشروعية أعمال الانتقام ـ ومن بينها « الحصار السلمى » ـ قبل نشأة عصبة الأمم. فهل تغير الوضع بإقرار عهد العصبة فى (١٩١٩)، وإبرام ميثاق بريان ـ كيلوج فى (١٩٢٨)؟

ينبغى التذكير بأن عهد عصبة الأمم لم يحرم استخدام القوة المسلحة فى العلاقات بين الدول، وإن كان قد فرض قيوداً إجرائية على نشوب الحرب بمفهومها القانونى. أما «ميثاق بريان ـ كيلوج» فقد حرم الحرب من حيث المبدأ كأداة لتحقيق المصالح القومية للدول، ولكنه لم يحرم ـ فى نظر غالبية الفقه ـ استخدام القوة المسلحة التى لا تصل إلى مستوى الحرب بالمفهوم القانونى (Short of war) ولذلك ثار التساؤل حول مشروعية أعمال الانتقام، ومنها «الحصار السلمى»، فى ظل هذه القواعد المستحدثة. هنا أيضاً نلجأ إلى استقراء السوابق الدولية فى هذا الشأن.

ولعل أوضح تلك السوابق هو حادث ميناء كورفو فى عام (١٩٢٣)[٦٩]. فقد قصفت إيطاليا ميناء كورفو، ثم احتلته، انتقاماً لاغتيال أحد القادة العسكريين الإيطاليين فى تلك المدينة. وقد أحال مجلس العصبة الموضوع إلى « لجنة القانونيين » التابعة له لإبداء الرأى حول ما إذا كان هذا التصرف الإيطالى يتفق مع نصوص عهد العصبة أم يتعارض معها. وقد أفتت اللجنة بما يلى: «إن أعمال العنف التى لا تمثل حرباً بالمفهوم القانونى يمكن أن تتفق، أو لا تتفق، وعهد العصبة. ولمجلس العصبة أن يوصى، آخذاً فى الاعتبار جميع الظروف المحيطة بكل حالة، بوقف هذه الأعمال أو باستمرارها».

معنى ذلك أن أعمال الانتقام المسلح زمن السلم يمكن، فى بعض الأحوال، أن تكون مشروعة[٧٠]. وهكذا ظلت مشروعية أعمال الانتقام دون إجابة حاسمة.

ولم يحسم «ميثاق بريان ـ كيلوج» هذه القضية لأنه، وإن كان قد حرم الحرب بالمفهوم القانونى، لم يحرم، فى رأى أغلبية الفقه كما ذكرناه، أعمال العنف العسكرى التى لا تشكل حرباً بالمفهوم القانونى.

وحيث إن مجلس العصبة(وكذلك الجمعية العامة) هو هيئة سياسية، وليس هيئة قضائية، فإن قضية مشروعية أعمال الانتقام العسكرى زمن السلم تظل محكومة فى الواقع بالاعتبارات السياسية أى تبعًا لتوازنات القوة بين الدول المعنية، وتبعًا لتوافقها ، أو عدم توافقها، مع مصالح الدول الكبرى. بعبارة أخرى، فإن مشروعية أعمال الانتقام سوف تخضع لاعتبارات الانتهازية السياسية[٧١]. وهكذا فإنه عندما غزت إيطاليا الحبشة فى

(١٩٣٥)، دون إعلان الحرب عليها، فإن مجلس العصبة اعتبر أن هذا الغزو هو حرب عدوانية طبقًا لعهد عصبة الأمم «وميثاق بريان ـ كيلوج»، بصرف النظر عن إعلان الحرب رسميًا من عدمه[٧٢]. كذلك عندما غزت اليابان إقليم منشوريا فى عام (١٩٣١) بحجة أن الصين قد أخلت بالتزاماتها التعاقدية مع اليابان وكرد فعل لمقاطعة الصين للسلع اليابانية، وأيضًا عندما فرضت اليابان الحصار البحرى على شواطئ الصين فى عام (١٩٣٧) دون أن تكون هناك حالة حرب بين البلدين، أكدت أجهزة العصبة (المجلس والجمعية العامة) عدم مشروعية هذه الأعمال، واعتبرتها أعمالاً عدوانية طبقًا لعهد العصبة ولميثاق «بريان ـ كيلوج»[٧٣].

ففى هذه السوابق الثلاث، كانت أعمال الانتقام الإيطالية واليابانية على التوالى تتعارض مع مصالح الدول الكبرى فى القرن الأفريقى، وفى الشرق الأقصى.

ومع ذلك، فإن الرأى الغالب فى الفقه الدولى، خلال فترة ما بين الحربين العالميتين، قد أكد عدم مشروعية الانتقام المسلح زمن السلم. وهذا ما أكده قرار معهد القانون الدولى فى دورته الثامنة والثلاثين فى عام (١٩٣٤) والذى نص على: أن أعمال الانتقام التى يتم فيها استخدام القوة العسكرية هى أعمال غير مشروعة على غرار الحرب، ومن ثم تنطبق عليها شروط مشروعية الحرب، باستثناء تلك الأعمال التى تتخذ على أساس الدفاع الشرعى عن النفس، أو تلك التى تتخذ فى إطار عمل جماعى قانونى (العقوبات التى تفرضها المنظمات الدولية). وأضاف القرار المذكور أن أعمال الانتقام غير العسكرية هى أيضًا غير مشروعة إذا توفرت إمكانية تسوية النزاعات الدولية بالطرق السلمية[٧٤]. وبالرغم من هذا الموقف الواضح، فإن أعمال الانتقام العسكرى زمن السلم ظلت غير محسومة على صعيد العلاقات الفعلية بين الدول[٧٥]. إلا فى الحالات التى حرمتها صراحة قواعد دولية خاصة مثل اتفاق لوكارنو لعام (١٩٢٥م)، وقرارات مؤتمر هافانا فى (١٩٢٨) بين دول القارة الأمريكية... إلخ.

وقد ظل الشك حول مشروعية أعمال الانتقام قائمًا حتى بعد نفاذ ميثاق الأمم المتحدة فى (١٩٤٥)، والذى حرم بشكل قاطع استخدام القوة أو التهديد باستخدامها (وليس فقط الحرب بالمفهوم القانونى) على أى وجه يتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة (المادة ٢ فقرة ٤). وقد نص «إعلان قواعد القانون الدولى الخاصة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول، والذى صدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة فى (٢٠ أكتوبر ١٩٧٠م)[٧٦]، على تحريم الانتقام العسكرى تحريمًا مطلقًا. ويظهر هذا بوضوح أكثر فى حالة العدوان. فالعدوان

يرتب حق الدولة المعتدى عليها فى الدفاع عن نفسها[٧٧]. ولكن العدوان يعتبر أيضًا «جريمة دولية» فى حق المجتمع الدولى ككل؛ لأنه يخل بالسلم وبالأمن الدوليين. ومن هذا المنظور، فإن مواجهة العدوان وتوقيع العقوبة على الدولة المعتدية هى مسئولية جماعية (collective sanction) تقع على عاتق الأجهزة الجماعية للأمم المتحدة (المادة ١١ فقرة ٢، والمادة ٢٤ فقرة١ من الميثاق)، أو من اختصاص المنظمات الإقليمية تحت رقابة الأمم المتحدة (المادة ٥٣ من الميثاق)، وليس من اختصاص الدول منفردة أو مجتمعة إلا بتفويض صريح لها من الأجهزة المختلفة لهذه المنظمات الدولية(permissive enforcement) مثال ذلك: القرار رقم (٦٧٨) الصادر من مجلس الأمن، فى (٢٩ نوفمبر ١٩٩٠)، والذى «أذن» للدول الأعضاء المتعاونة مع حكومة الكويت «بأن تستخدم» جميع الوسائل اللازمة لدعم وتنفيذ القرار(٦٦٠) وجميع القرارات اللاحقة ذات الصلة» بشأن انسحاب القوات العراقية من الكويت، و«إعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما فى المنطقة». فقد مزج هذا القرار بين تفويض الدول« المتعاونة مع حكومة الكويت» بتوقيع عقوبات جماعية على العراق لإجباره على العدول عن عدوانه على الكويت والتزامه بالشرعية الدولية، وبين حالة الدفاع الشرعى الجماعى عن النفس. هذا الخلط يثير صعوبات كثيرة بشأن تفسير مدى التفويض بتوقيع عقوبات على العراق من جانب، ونطاق الدفاع الشرعى الجماعى فى مفهوم نص المادة (٥١) من الميثاق من الجانب الآخر[٧٨].

وباستعراض السوابق الدولية التى ارتبطت بمفهوم أعمال الانتقام، نلاحظ عدم اتساقها مع مبدأ تحريم أعمال الانتقام المسلح زمن السلم تحريمًا مطلقًا[٧٩].

فقد سبق أن أشرنا إلى حكم محكمة العدل الدولية فى قضية مضيق كورفو فى عام (١٩٤٩) والذى أكد عدم مشروعية استخدام بريطانيا للقوة العسكرية ضد ألبانيا بحجة حماية حقها فى عبور مضيق كورفو. كذلك أدان مجلس الأمن، مرارًا وتكرارًا، تدخلات إسرائيل العسكرية ضد الأردن (قبية ١٩٥٣)، وضد سوريا(فى عامى ١٩٥٤و ١٩٦٢)، وخاصة ضد لبنان (الإغارة على مطار بيروت فى ١٩٦٨) باعتبارها انتهاكًا لميثاق الأمم المتحدة ولاتفاقيات وقف إطلاق النار(اتفاقات الهدنة بين إسرائيل والدول العربية المجاورة)[٨٠]. كذلك أدان مجلس الأمن القصف الجوى البريطانى لمدينة حرايب فى اليمن الشمالى(مارس ١٩٦٤) كإجراء انتقامى لانتهاك القوات اليمنية من قبل حدود« اتحاد الجنوب العربى». فقد اعتبر المجلس أن القصف البريطانى هو ممارسة غير مشروعة

لأعمال الانتقام تتعارض مع أهداف ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة، ورفض المجلس ادعاء بريطانيا بأنها كانت فى حالة دفاع شرعى عن النفس[٨١]. وينطبق نفس المنطق على حادث خليج تونكين فى أغسطس (١٩٦٤) عندما قام سلاح الجو الأمريكى بالإغارة المكثفة على ڤيتنام الشمالية رداً على إغراق قوات هذه الأخيرة لسفينتين حربيتين أمريكيتين فى مياه الخليج.

ولكن فى حالات أخرى كثيرة، امتنع مجلس الأمن عن إدانة استخدام القوة على سبيل الانتقام زمن السلم. وقد برر المجلس مواقفه السلبية هذه استناداً إلى التوسع فى تفسير نص المادة (٥١) من الميثاق التى تؤكد حق الدفاع الشرعى الفردى والجماعى عن النفس[٨٢].

وهكذا، فإنه وراء ستار ممارسة الحق فى الدفاع الشرعى، ارتكبت الدول أعمالا انتقامية عديدة غير مشروعة؛ لأنها تجاوزت فى الواقع حدود ممارسة حق الدفاع الشرعى كما حددتها المادة (٥١). ويدعونا هذا التجاوز إلى مناقشة حالة الدفاع الشرعى فى مفهومه التقليدى (الفصل الخامس)، وطبقًا لميثاق الأمم المتحدة (الفصل السادس).

* * *

هوامش الفصل الرابع

١ ـ يستخدم أحيانًا لفظ «القوة القاهرة» (force majeure)، أو لفظ «الحدث الطارئ» (fortuitous event/ cas fortuit) كمترادفين للفظ «حالة الضرورة». وفي الحقيقة، فإن هذين اللفظين يختلفان عن لفظ «حالة الضرورة» من حيث المضمون.
فإن لفظ «القوة القاهرة» ينصرف إلى الحالة التي يكون فيها ممثل الدولة في وضع «استحالة مادية مطلقة» (impossibilite materielle et absolue)، لا يد له في تحققها، تمنعه من تنفيذ التزام دولي مفروض على دولته، دون أن تكون لديه نية (intention) مخالفة ذلك الالتزام ـ فسلوكه هو ـ إذن ـ سلوك إرادي(volontaire) ، ولكنه لا يقصد أو يتعمد ارتكاب تلك المخالفة.
مثال ذلك: هبوط طائرة حربية دون تصريح في مطار دولة أجنبية، وذلك لتفادي وقوع كارثة محققة لها.
أما لفظ «الحدث الطارئ» فهو يعني الحالة التي يكون فيها ممثل الدولة في وضع المخالفة لالتزام قانوني واقع على دولته، ولكنه لا يدرك أنه يرتكب المخالفة. مثال ذلك: انحراف طائرة حربية عن مسارها بسبب خلل في أجهزتها الملاحية أو بسبب عوامل جوية لتخرق المجال الجوي لدولة أخرى دون قصد. وقد وقعت أحداث كثيرة من هذا القبيل. مثال ذلك خرق طائرات حربية أمريكية للمجال الجوي ليوغوسلافيا (١٩٤٦) وللمجر (١٩٥٣)، وخرق طائرات حربية تركية للمجال الجوي لبلغاريا. وقد أقرت معاهدات دولية شارعة شرعية التحلل من التزام دولي في حالة «القوة القاهرة» أو «الحدث الطارئ». فقد نصت معاهدة ١٩٥٨ الخاصة بالبحر الإقليمي وبالمنطقة الملاصقة (المادة ١٤ فقرة ٣) على جواز عدم الالتزام بشروط «المرور البريء» في حالة القوة القاهرة.
وقد تبنت معاهدة الأمم المتحدة لقانون البحار لعام (١٩٨٢) نفس هذا الحكم في المادة (١٨ فقرة ٢).
أما في «حالة الضرورة»، فإن انتهاك الالتزام الدولي يكون مقصوداً بحجة المحافظة على كيان الدولة أو حماية مصالحها الأساسية.
راجع في ذلك:

Secretariat des Nations Unies, " Force majeure et cas fortuit en tant que circonstances excluant L'illicite": pratique des Etats, jurisprudence inter- nationale et doctrine", Annuaire de la Commission du Droit International, 1978, vol. ? (Iere Patie), Document A/ CN. 4/315, pp. 58- 224.

(2) RIVIER(A.), Principes du Droit des Gens, Paris, 1896, tome ?, pp. 277-278; HALL(W.E.), A Treatise on International Law, sth ed., Oxford, 1904, pp. 43-59, 69- 96; WHEATON (H.), Elements of International Law, 6thed., London, 1929, Vol.?, pp. 150 ff ; FENWICK(Ch.G.), International Law, London, 1924, pp. 142 ff.

(3) ZOUREK(J.)," la notion de legitime defense en droit international", Annuaire de L Institut de Droit International, 1975, Vol. 56, pp.21et 66; BROWNLIE(?), International Law and the Use of Force by States, Oxford, 1963, pp. 46ff.

(4) ANZILOTTI(D.)," La Responsabillite internationale des Etats a raison des dommages soufferts par des etrangers", Revue Generale de Droit International Public, t.X111, n-2, 1906,pp. 304- 305.

(5) STRUPP(K.), " Les regles generales du droit de la paix", R.C.A.D.I, 1934(?), t.47,p.567; COHN(G.), " La theorie de la responsabilite interationale", R.C.A.D.I., 1939(?), t. 68, pp.317-318; REDSLOB(P.), Traite de Droit des Gens, Paris 1950, p.249.

(٦) إن« مقابلة الإساءة بالإساءة، وإن كانت مشروعة فى حد ذاتها، قد تصبح غير مشروعة فى حالة إساءة استخدام الحق عملاً بمبدأ «حسن النية».

(٧) يصف البعض حالة الدفاع الشرعى بأنها إحدى تطبيقات «حالة الضرورة» كما سنرى.

(8) FAVRE(A.), Principes du Driot des Gens, Paris, 1974,p. 644; SORENSEN(M.)," Principes de Droit International Pubhic", R.C.A.D.I., 1960(??), tome 101, pp.219-220.

(9) VERDROSS(A.)," Regles generales du droit international de la paix", R.C.A.D.I., 1929 ( ), tome 30, pp.288-289.

(10) GIRAUD(E.)," La theorie de la legitime defense", R.C.A.D.I., 1934(??), tome 49, p. 735.

(11) AGO(Roberto)," le delit international", R.C.A.D.I., 1939.(?), tome 68, pp.540 et 545; REDSLOB, opcit., p.249; CHENG(B.), General Principles of Law applied by International Courts and Tribunals, London, 1953,p.71.

(12) STRUPP,op.cit., p. 568; CHENG.op.cit.,pp.71-72.

(13) CHENG,op.cit.,pp.74-75.

(14) FRANCOIS(G.P.A.)," Regles Generales du Droit de la Paix', R.C.A.D.I., 1938(IV), tome 66, p. 183.

(15) HALL, op.cit., pp. 273-274.

ويصا صالح، « مبررات استخدام القوة فى القانون الدولى التقليدى»، المجلة المصرية للقانون الدولى، العدد ٣٢، (١٩٧٦)، ص ١٣٦.

(١٦) ويصا صالح، المرجع السابق، ص ١٣٢-١٣٤.

AGO(R.),"Additif au huitieme rapport sur la responsabilite des Etats", Commission du Droit International,Doc.A/ CN.4/ 318/Add.5 a 7, in Annuaire de la Commission du Droit International, 1980, Vol. I? (Premiere Partie) 57 et note 117.

(17) " a necessity of self- defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation".

(18) " a strong overpowering necessity".

نقلا عن:

: British and Foreign State Papers, Vol.30, pp. 196-201.

(19) SORENSEN, op.cit., pp. 219-220; ROSS(A.), A Textbook of International

Law.London, 1947,pp.247-248.BOWETT(D.W.), Self- defence in International Law. Manchester, 1958,p.10; ZOUREK(J.)," la notion de legitime defence en droit international", op.cit.,pp.21 et suiv.

(20) AGO, Rapport sur la responsabilite internationale, op.cit, p. 39 et note 118.

(21) Ibid., p. 39et note 119.

(22) Ibid., p. 37et note 111.

(23) Ibid., p. 37et note 110.

(24) Ibid., note 111.

(٢٥) ويصا صالح، المرجع السابق ص ١٣٦-١٣٧ .

(26) Proces des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international Nuremberg, 14 novembre 1945- 1er october 1946, Nuremberg, 1949, t. XX11.pp. 475ss.

لقد اطلعنا على وثائق المحكمة فى مكتبة المقر الأوروبى للأمم المتحدة فى جنيف .

(٢٧) ويصا صالح، المرجع السابق، ص ١٣٧ .

(28) KIRK(G.), the Middle East in the War, Survey of International Affairs, 1936-1946, London, second impression, 1953, pp. 61-78.

(29) Ibid., pp. 129-141.

(٣٠) ويصا صالح، المرجع السابق، ص ١٣٨ .

(31) C.I.J.,Recueil,1949.

(32) Documemts Officiels du Conseil de Securite', seances: 749, 750 et 751.

(33) Documemts Officiels de l'Assemblee' Generale, Premiere Session Extraordinaire d' Urgence, 56/e et 5620 seances.

(٣٤) نذكر منهم على سبيل المثال لا الحصر :

Cheng, Oppenheim- Lauterpacht, Schwarzenberger, Sorensen, Zourek,ììì

(٣٥) نذكر منهم على سبيل المثال لا الحصر :

Bowett, Brownlic, Cavare, Deibez, Hazan, Jimenez de Arechaga, Guggenheim, Sibert, Tenekides, Ch.de Visscher, etc ìì.

(36) AGO.Rapport sur la responsabilite internationale, op.cit., parag. 35 a' 37.; BROWNLIE,op.cit., p.370.

(٣٧) راجع عرضاً موجزاً لهذا الحادث فى :

AGO(R.)," Additif au huitieme rapport sur la responsabilite' des Etats", op.cit., p. 28.

(٣٨) راجع بصفة عامة :

Alibert (Christiane), Du Droit de se faire Justice dans la societe' internationale depuis 1945, Paris, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1983; ALLAND(Denis), Justice privee et ordre juridique international: etude theorique des contre- measures en droit international public, Paris, Ed. A. Pedone, 1994; FERENCZ(Benjamin B.), Enforcing

International Law- A way to World Peace. A Documentary History and Analysis, 2 Vols., London, Oceana Publications, Inc., 1983; HINDMARCH(A.E.), " Self- Help" in Time of Peace", A.J.I.L., Vol. 26, 1932, pp.315- 326; LEBEN(ch.)," les contre- mesures interetatiques et les reactions a l'illicite dans la societe' internationale", A.F.D.I., 1982,pp. 9-77; WILHELM(Rene- Dean), " la realisation du droit par la force ou la menace des armes", Annuaire Suisse de Droit International, 1958, p. 93-130; ZOLLER(Elisabeth), Peacetime Unilateral Remedies: An Analysis of Counter- measures, Dobbs Ferry- New York, Transnational Publishers,Inc., 1984.

(٣٩) يختلف مفهوم «التدبير المضاد» فى اللغة عنه فى القانون.
فالتدبير المضاد فى اللغة يعنى كل رد فعل (reaction) على عمل يقوم به طرف آخر بصرف النظر عن مشروعية أو عدم مشروعية ذلك العمل. أما فى القانون، فإن التدبير المضاد يكون دائمًا فى مواجهة «عمل غير مشروع» يرتكبه طرف آخر.
راجع ذلك فى نص المادة (٣٠) من مشروع تقنين المسئولية الدولية المطروح على لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة:

U.N., G.A., Doc. A/CN.4/ 498/ Add.2, 30 April 1999.

(٤٠) إن لفظ (retorsion) هو المصطلح القانونى المقابل للفظ (retaliation) فى مفهومه اللغوى العام.

(41) Annuaire de l'Institut de Droit International, op.cit, p.708.

(٤٢) قد أدخل الكونجرس الأمريكى تعديلاً على« قانون المعونة الخارجية» (American Foreign Assistance Act)، وهو التعديل المعروف باسم (Hickenlooper Amendments) يطالب الرئيس الأمريكى بوقف المعونة الخارجية الأمريكية لأية دولة تؤمم الممتلكات الأمريكية دون تعويض كامل.
وقد طبق هذا التعديل على دولة سيلان(سريلانكا الآن) فى عام (١٩٦٣). وقد ألغى هذا التعديل بمقتضى تعديل آخر فى عام (١٩٧٣). راجع:

LILLICH(R.B.)," Requiem for Hickenlooper", A.J.I.L., Vol.69,1975, p.97.

(43) DECAUX(E.), La reciprocite en droit international public,Paris, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1980, p.224.

(44) VENEZIA(J.-e.)," la notion de represailles en droit international public", R.G.D.J.P., 1960, pp. 465-498.

(45) BRIERE (Y.de la)." Evolution de la doctrine et de la pratique en matiere de represailles", R.C.A.D.I., 1928(?), tome 22,pp0237- 294.

(46) OPPENHEIM- LAUTERPACHT, International Law, ATreatise, Vol. ?, 7th ed., London, 1952,p.138 parag.36

نذكر كمثال لذلك أنه فى القرن السابع عشر، استولت فرنسا، دون وجه حق، على سفينة مملوكة لتاجر بريطانى. وقد أرسله كرومويل إلى الكاردينال مازاران(رئيس البلاط الملكى الفرنسى) للمطالبة باسترداد السفينة. وعندما فشل فى مطلبه، استولت البحرية البريطانية على بعض السفن التجارية الفرنسية فى مضيق بحر المانش، وتم بيع هذه السفن لتعويض التاجر البريطانى المتضرر ورد باقى الثمن إلى السفير الفرنسى المعتمد لدى الحكومة البريطانية. راجع:

LAWRENCE(T.J.), The Principles of International Law, 7th ed., London, 1929, p. 313.

(47) OPPENHEIM- LAUTERPACHT, Loc.cit., LAWRENCE, op.cit., pp. 312-313.

(٤٨) لقد أصبح احتجاز الرهائن يتعارض الآن مع حقوق الإنسان ومع قواعد القانون الدولى الإنسانى كما سنرى.

(49) LAFARGUE(Paul), Les represailles en temps de paix: etude juridique, historique et politique, Paris, A.Rousseau, 1898.

(50) LAWRENCE, op.cit., pp. 313-314.

(51) Loc.cit; OPPENHEIM- LAUTERPACHT, op.cit., p.137 note 2.

(52) KARLSHOVEN(Frits), Belligerent Reprisals, Leyden, Sijthoff, 1971.

(٥٣) من المسلم به أن قصف الأهداف المدنية ممنوع قانونًا، ولكن يلاحظ أن التقدم التكنولوجى فى مجال التسلح، وبعد أن أصبحت الحروب شاملة تستهدف تدمير قوات العدو الاقتصادية إلى جانب قدراته العسكرية، قد أبطل مفعول هذه القاعدة فى العمل.

(54) POLITS(N.)," Le regime des represailles en temps de paix", Annuaire de l' Institut de Droit International, 1934, pp.1-66; SEFERIADES(M.S.)," la question des represailles armees en temps de paix", R.C.A.D.I., 1936, pp. 138-164.

(٥٥) إذا قررت الدولة(ب) إلغاء المعاهدة التى انتهكتها الدولة(أ)، وليس معاهدة أخرى، فإن هذا يكون من حقها قانونًا وفقًا لقانون المعاهدات الذى قننته اتفاقية ڤينا لعام (١٩٦٩).

(٥٦) لقد نصت اتفاقية لاهاى الثانية، فى (١٨ أكتوبر ١٩٠٧)، والمعروفة باسم« اتفاقية دراجو- بورتر»، على منع استخدام القوة المسلحة لاستيفاء الديون التعاقدية إذا قبلت الدولة المدينة عرض الموضوع على التحكيم الدولى، والتزمت بتنفيذ قرار التحكيم فى هذا الشأن.

(57) OPPENHEIM- LAUTERPACHT, op.cit., pp. 137-138.

(58) WALDOCK(C.H.M.)," The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law", R.C.A.D.I., Vol.81, 1952(?), p. 459.

(59) Nations Unies, Recueil des Sentences arbitrales, Vol.?, 1949, pp. 1025ss.

(٦٠) نفس المرجع، ص ١٠٢٨.

(٦١) راجع فى ذلك:

COLIBERT(Evelyn Speyer), Retaliation in International Law, New York, Columbia University Press, 1948; BOWETT(Derek W.)," Reprisals Involving Recourse to Armed Force", A.J.I.L., Vol.66,No 1, January 1972, pp.1- 36; TUCKER(R.W.)," Reprisals and Self- defense: the Customary Law", A.J.I.L., Vol. 66, No 3, July 1972,pp. 581 ff.

(62) LAWRENCE, op.cit., p. 316; OPPENHEIM-LAUTERPATCHT, op.cit., p. 145.

(63) OPPENHEIM-LAUTERPATCHT, loc.cit.

(64) LAWRENCE, op.cit., p.317.

(٦٥) نفس المرجع، ص ٣١٨-٣١٩.

(66) OPPENHEIM-LAUTERPATCHT, op.cit., pp. 144- 151.

(67) LAWRENCE, op.cit., p.319; BASDEVANT(J.)," l' action anglo-germano- italienne conter le venezuela(1902-1903)", Revue generale de Droit International Public, 1904,pp. 42055.

(68) Annuaire de l' Institut de Dorit International, 1887-1888, pp. 300-301.

(69) WALTERS, op.cit., pp. 244-255.

(70) VISSCHER(Ch.de), "l' interpretation du Pacte au lendemain du differend italo grec", Revue de Droit Internationalet de legislation comparee, 1924,pp.213,377.

(71) VISSCHER(Ch.de), Theories et Realites en Droit International Public, Paris, Editions A. Pedone, 3 eme ed., 1960,p. 365.

(72) MANDELSTAM(A.M.), Le conffit italo- ethiopien devant la S.D.N., Paris, 1937; WALTERS, op.cit.,pp. 623-691.

(73) WALTERS, op.cit., pp. 465-499, 731-738.

(74) Annuaire de l' Institut de Dorit International, 1934, Vol.38, 2eme partie, pp. 708- 711.

(75) BROWNLIE, op.cit., p. 222.

(76) G.A., Res.2625(XXV), Oct. 20, 1970.

(77) BROWNLIE, op.cit., p. 281; SICILIANOS(L.A.), Les reactions decentralisees a l'illicite, Paris, 1980,pp.420-421.

(78) ABI-SAAB,op.cit., p.307,note 259; ZAKLIN(R.),"Les Nations Unies et la crise du Goffe", in STERN(B.), les aspects Juridiques de la crise et de la guerre du Golfe. Paris, 1991, p.69.

(79) BOWETT(D.), " Reprisals involving recourse to armed force", A.J.I.L, Vol. 66, n:1, January 1972, pp. 1- 36.

(80) FALK(R.A.), "The Beirut Raid and International Law of Retaliation", A.J.I.L., Vol.63, n: 3, July 1969. 415-443.

ولكن عكس رأى FALK:

BLUM(Y.)," The Beirut Raid and International Double Standard: a reply to Professor Richard A. Falf", Ibid., Vol. 64, N:1, January 1970,pp.73ff.; FRIEDLANDER(Robert A.), "Retaliation as an ANTI-terrorist Weapon: the Israeli- Lebanon Incursion and International Law", Israel Yearbook on Human Right, 1978, pp. 63-77.

(81) S.C., Res-188, April 9, 1964.

(82) COMBACAU(J.)," The Exception of Self- Defence in U.N Practice", in CASSESE (A.), dir., The Current Legal Regulation of the Use of Force, Dordrecht, Nijhoff,1986, pp. 9-38.



الفصـــل الخامس

المفهوم الفنى للدفاع الشرعى[1]

إن جميع النظم القانونية الوطنية تقر حق الدفاع الشرعى عن النفس. وعلى الصعيد الدولى، تنص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة على «الحق الطبيعى للدول، فرادى أو جماعات، فى الدفاع عن أنفسهم»[2].

ويقوم حق الدفاع الشرعى فى النظم القانونية الوطنية على خصائص ثلاث هى: أنه حق «استثنائى»، و«مقيد»، و«مؤقت». ومرجعية هذه الخصائص هى انفراد السلطة العليا فى الدولة باستخدام القوة فى العلاقات المجتمعية. فهل يتمتع حق الدفاع الشرعى فى القانون الدولى بنفس هذه الخصائص التى يتمتع بها فى النظم القانونية الوطنية أخذًا فى الاعتبار عدم وجود سلطة دولية عليا تنفرد بحق استخدام القوة وأن هذا الحق تتمتع به الدول على أساس مبدأ السيادة؟

لقد رأينا أنه قد حدث تداخل بين مفهوم«الدفاع الشرعى»، و«حالة الضرورة». كما أنه حدث تداخل بين الدفاع الشرعى ومفهوم «الانتقام المشروع» بوصفه عقوبة توقع على الدولة التى تنتهك التزاماتها الدولية وإرغامها على الوفاء بالتزاماتها فى المستقبل (مفهوم الردع). وكانت نتيجة هذا التداخل وذاك أن عبارة «الدفاع الشرعى» قد استخدمت للدلالة على «حالة الضرورة» أحيانًا، أو للدلالة على حالة «الانتقام المشروعى» أحيانًا أخرى، مما أدى إلى عدم وضوح الخصائص التى تميز الدفاع الشرعى عن حالة الضرورة أو حالة الانتقام المشروع. ولكن، وكما أوضحنا من قبل، فإن مفهوم حالة الضرورة، أو مفهوم الانتقام المشروع، هما من المفاهيم التى تتجاوز (أو تضيق) المفهوم الفنى للدفاع الشرعى بالرغم من وجود عناصر مشتركة بين هذه المفاهيم الثلاثة. وقد رفضت المحكمة العسكرية الدولية التى

أنشئت لمحاكمة مجرمى الحرب العالمية الثانية (محكمة نورمبرج ومحكمة طوكيو) المفهوم الواسع للدفاع الشرعى الذى يجعل منه مجرد تطبيق لحالة الضرورة أو لحالة الانتقام المشروع. معنى ذلك أن مشروعية استخدام القوة فى حالة الدفاع الشرعى تقوم على أسس أكثر تحديدًا من الشروط العامة التى كانت تبرر استخدام القوة بحكم الضرورة، أو استنادًا إلى حق «الانتقام».

وفى الحقيقة، فإن المفهوم الدقيق لحالة الدفاع الشرعى يرتبط ارتباطًا وثيقًا بإقرار مبدأ «منع استخدام القوة» فى العلاقات بين الدول. وحيث إن هذا المبدأ حديث النشأة نسبيًا كما رأينا، فإن الدفاع الشرعى بمفهومه الفنى، وعلى غرار ما هو معمول به فى النظم القانونية الداخلية، قد ارتبط بنشأة المنظمات الدولية التى أنيطت بها سلطة استخدام القوة الجماعية لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتها إلى نصابهما، وفرض رقابتها على استخدام الدول للقوة فى العلاقات فيما بينها للحيلولة دون الاستخدام غير المشروع لها، أو ردع الدول التى تتبع هذا الأسلوب غير المشروع فى التعامل مع الدول الأخرى. فقد أقرت دساتير المنظمات الدولية ـ استثناء من مبدأ الامتناع عن استخدام القوة ـ حق الدول الأعضاء فى الدفاع عن نفسها، بصفة مؤقتة، إلى أن تقوم المنظمة الدولية المعنية باحتواء العدوان، أو ردع الدولة المعتدية. فالتنظيم الدقيق لحالة الدفاع الشرعى لا ينفصل ـ إذن ـ عن تنظيم استخدام القوة بين الدول من خلال ممارسة المنظمات الدولية لسلطاتها الرقابية والتنفيذية.

صحيح أنه قبل إقرار مبدأ «منع استخدام القوة» فى العلاقات بين الدول، استخدمت عبارة «الدفاع الشرعى» بكثرة ضمن مفردات القانون الدولى التقليدى. ولكن استخدام هذه العبارة تضمن معانى متعددة لا تدل على مفهوم الدفاع الشرعى بمعناه الدقيق. فقد رأينا أن نظرية «الحرب العادلة» قد تضمنت فكرة الدفاع الشرعى بتأكيدها على أن من بين الأسباب المشروعة للحرب الدفاع عن النفس ضد هجوم مسلح، أو التهديد بهجوم مسلح. ولكن، وكما رأينا، فإن هذه النظرية قد تجاوزت بكثير مفهوم الدفاع الشرعى حتى فى بعده الوقائى. فقد أقرت مشروعية المبادرة بشن الحروب بهدف الحصول على الحق، حتى إذا لم يرتكب الطرف الآخر عدوانًا مسلحًا، أو بعبارة أخرى، إلزام الخصم على احترام التزاماته الدولية (enforcement of law)فكأن النظرية تضمنت أيضًا مفهوم «القصاص»، أى توقيع عقوبة على الطرف الذى ينتهك التزاماته الدولية. ومعلوم أن الدفاع الشرعى يهدف إلى دفع العدوان، ولا ينطوى فى الأساس على فكرة العقاب.

وعلى أية حال، فقد تخلت النظرية الوضعية فى القانون الدولى التقليدى عن نظرية «الحرب العادلة»، وأقرت مشروعية الحرب كمبدأ عام، بل إنها اعتبرت أن شن الحروب هو من صميم حقوق السيادة. فإذا كانت الحرب هى عمل مشروع أصلاً، فلا محل للحديث - إذن - عن حق الدفاع الشرعى كأساس لمشروعية الحرب فى العلاقات الدولية. فلم تكن الحرب فى حاجة إلى تبرير لإقرار مشروعيتها.

ومع ذلك، فقد ادعى البعض كما رأينا أنه بالرغم من إقرار مشروعية الحرب كأصل عام، فإن القانون الدولى التقليدى قد منع، خلال النصف الثانى من القرن التاسع عشر، استخدام وسائل القهر العسكرى التى لا تبلغ درجة الحرب فى مفهومها القانونى (short of war)ومن ثم يمكن القول، من منظور هذا الفريق من الفقهاء، بأن قيام حالة الدفاع الشرعى تضفى صفة المشروعية على استخدام القوة فى مثل هذه الحالات بالرغم من عدم مشروعية استخدام القوة فى الأصل. وهذا قول مردود. فإنه من غير المنطقى أن يقر القانون الدولى مشروعية الحرب كأصل عام ولا يقر، فى نفس الوقت، مشروعية استخدام وسائل القهر العسكرى التى لا تبلغ درجة الحرب. وحتى لو افترضنا جدلا أن القانون الدولى التقليدى قد منع استخدام القوة التى لا تأخذ شكل الحرب بمفهومها القانونى، فإن الحالات التى ذكرها هؤلاء الفقهاء على أنها حالات دفاع شرعى عن النفس - ومنها سابقة «كارولاين» الشهيرة التى استند إليها الفقه لتحديد شروط مشروعية الدفاع الشرعى - إنما كانت أقرب إلى «حالة الضرورة» أو «حالة القصاص» منها إلى حالة الدفاع الشرعى بمفهومه الدقيق. وكانت نتيجة هذا الخلط بين المفاهيم الثلاثة، التوسع فى مفهوم الدفاع الشرعى باعتباره تطبيقًا - وعلى غرار حالة الضرورة وأعمال الانتقام - لحق المحافظة على الذات (auto - preservation)، وهو حق من الحقوق الأساسية، أو الطبيعية، للدول ينبثق مباشرة (inherent) من مبدأ السيادة. وبناء على ذلك، لم يقتصر حق الدفاع الشرعى على مواجهة عدوان مسلح، أو تهديد بعدوان مسلح، ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى للدولة، ولكنه امتد أيضًا إلى الدفاع عن «مصالحها الحيوية»، أيًا كانت نوعية تلك المصالح. كذلك فإن ممارسة حق الدفاع الشرعى لم ترتبط فقط بوقوع عدوان مسلح بالفعل، ولكنها امتدت أيضًا إلى حالة قرب وقوع العدوان. وهكذا ظهر مفهوم «الدفاع الشرعى الوقائى» (preventive)، أو «الاستباقى»(preemptive / anticipatory) الذى يستند إلى فكرة «الخطر الداهم»، أو وشيك الوقوع، وهى نفس الفكرة التى تبرر استخدام القوة فى حالة الضرورة. ومن ناحية أخرى، إذا كانت ممارسة حق الدفاع

الشرعى مقيدة بقاعدة التناسب كما فى حالة الضرورة، فقد تم تجاوز القاعدة بحجة تجريد الدولة من وسائل تكرار عدوانها فى المستقبل. معنى ذلك أن الدفاع الشرعى يتضمن أيضًا مفهوم «الردع»، وهو مفهوم مستمد من حق الدول فى الانتقام المشروع لانتهاك دولة أخرى التزاماتها الدولية.

خلاصة القول، وحتى قيام عصبة الأمم بالفعل فى عام (١٩٢٠)، لا يمكن القول بأن مفهوم الدفاع الشرعى بمعناه الفنى الدقيق قد عرف طريقه إلى النظام القانونى الدولى التقليدى: فقد اختلط بمفهوم «حالة الضرورة» وبمفهوم «الانتقام المشروع». فلكى تكون هناك حالة دفاع شرعى مستقلة عن حالة الضرورة وعن حالة الانتقام المشروع، يجب توفر شرطين مترابطين: الشرط الأول، هو إقرار مبدأ منع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول؛ والشرط الثانى، هو انفراد المجتمع الدولى المنظم باختصاص المحافظة على أمن الجماعة الدولية، وإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما فى حالة الإخلال بهما. فمشروعية استخدام القوة فى حالة الدفاع الشرعى ليست مبدأ مطلقًا، ولكنه يرد كاستثناء مؤقت على مبدأ منع استخدام القوة، ويلجأ إليه فقط إلى أن تتمكن المنظمة الدولية المختصة من التدخل لإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما. وهذا هو الأساس الذى يقوم عليه مفهوم الدفاع الشرعى فى النظم القانونية الوطنية الرئيسية.

والسؤال الآن هو: هل عرف القانون الدولى هذا المفهوم الدقيق لحالة الدفاع الشرعى فى ظل عهد عصبة الأمم؟ إن الإجابة عن هذا السؤال تتوقف على التحقق من توفر الشرطين سالفى الذكر، وهما: إقرار مبدأ منع استخدام القوة، وانفراد المنظمة الدولية باختصاص المحافظة على السلم والأمن الدوليين، أو إعادتهما إلى نصابهما، وقدرتها على ذلك.

* * *

المبحث الأول
الدفاع الشرعى ونظام عصبة الأمم

لا شك أن عهد عصبة الأمم يمثل، كما رأينا، خطوة جادة فى مسعى تنظيم استخدام القوة فى العلاقات بين الدول. فقد فرض على الدول الأعضاء فى العصبة التزامًا عامًا بعدم اللجوء للحرب إلا فى حالة فشل تسوية المنازعات فيما بينها بالوسائل السلمية.

كذلك فرض عهد العصبة على الدول الأعضاء التزامًا محددًا بعدم استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، ضد السلامة الإقليمية والاستقلال السياسى لأية دولة عضو فى العصبة (المادة ١٠). وأخيرًا، خول العهد المنظمة الدولية سلطة اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على سلامة الأمم، وذلك على أساس «أن كل حرب، أو تهديد بالحرب، تمس بشكل مباشر، أو غير مباشر، أحد أعضاء العصبة إنما تهم العصبة ككل» (المادة ١١ فقرة ١). معنى ذلك أن أية حرب تقوم دون اتباع إجراءات التسوية السلمية للمنازعات الدولية، أو تلك التى تهدف إلى الاستيلاء على أقاليم الغير بالقوة، تعتبر حربًا عدوانية يتعين على العصبة مواجهتها لإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما، وهو ما يعرف بآلية «الأمن الجماعى». وهكذا يتوفر، على المستوى النظرى، الشرطان اللازمان لقيام حالة الدفاع الشرعى بالمفهوم القانونى الدقيق: شرط العدوان ـ أى الإخلال بالتزام الامتناع عن استخدام القوة ـ وشرط تولى استخدام المنظمة الدولية مهمة المحافظة على السلم أو إعادته إلى نصابه. ومن ثم، يصبح استخدام القوة للدفاع عن النفس مشروعًا كاستثناء وارد على قاعدة منع استخدام القوة، وهو استثناء مؤقت إلى حين تدخل المنظمة الدولية، من خلال تطبيق آلية «الأمن الجماعى»، وإعادة السلم إلى نصابه.

ولكن هذا التنظيم الدولى لاستخدامات القوة جاء قاصرًا عن تحقيق الهدف المنشود، ألا وهو إقرار السلم والأمن فى العالم. وكما سبق أن ذكرنا، فإن عدم فاعلية ذلك التنظيم ترجع إلى سببين رئيسيين. السبب الأول، وهو عدم وضع تعريف دقيق لمفهوم «العدوان»، أو بالأحرى «الحرب العدوانية». أما السبب الثانى، فهو عدم تمتع عصبة الأمم بسلطات فعلية فى تطبيق آلية «الأمن الجماعى». وما يهمنا فى هذا المقام هو السبب الأول نظرًا لارتباطه الوثيق بمفهوم «الدفاع الشرعى». «فالعدوان» و«الدفاع الشرعى» وجهان لعملة واحدة، حيث إنه يوجد علاقة سببية مباشرة بينهما، بمعنى أن حالة الدفاع الشرعى لا تقوم إلا كرد فعل لعدوان سابق. وكما جاء فى تقرير الفقيه (de Brouckere) إلى جمعية عصبة الأمم، فإن الدول لا تتمتع بممارسة حق الدفاع الشرعى إلا إذا كانت «ضحية لعدوان مؤكد» (victime d'une agression evidente)[٣] وفى تقريره إلى لجنة الأمن التابعة لمؤتمر نزع السلاح، أكد الفقيه (N.Politis) من جانبه على فكرة التعاقب الزمنى بين «العدوان» و«الدفاع الشرعى»[٤]. وباستقراء الفقه الدولى فى فترة ما بين الحربين العالميتين، نلاحظ شبه إجماع حول هذا الأمر. ولكن الإشكالية كلها كانت تتعلق بتعريف «العدوان» أو «الحرب العدوانية».

طبقًا لعهد عصبة الأمم، فإن الحرب العدوانية هى تلك التى تقع بالمخالفة لإجراءات التسوية السلمية للنزاعات الدولية، أو يكون الغرض منها الاستيلاء على أقاليم الغير بالقوة. ومن ثم، فإن «الحرب الدفاعية»، أى استخدام القوة المسلحة لمواجهة حرب عدوانية، تعتبر من قبيل الدفاع الشرعى، إلى أن تتمكن عصبة الأمم من إعادة السلم إلى نصابه.

وقد أقرت مواثيق دولية كثيرة، أبرمت خلال فترة ما بين الحربين العالميتين، وبصريح العبارة، مشروعية الدفاع عن النفس ضد حرب عدوانية. نذكر من هذه المواثيق، على سبيل المثال لا الحصر، بروتوكول جنيف لعام (١٩٢٤) (الذى لم يدخل مرحلة النفاذ) الذى نص صراحة على حق الدول فى استخدام القوة المسلحة «لمقاومة الأعمال العدوانية». كذلك استثنى اتفاق لوكارنو لعام (١٩٢٥) صراحة ممارسة حق الدفاع الشرعى من الالتزام بعدم اللجوء إلى الحرب. كذلك فإن «ميثاق سعد آباد» (يوليو ١٩٣٧) بين أفغانستان، وإيران، والعراق وتركيا، نص صراحة على أن أعمال العدوان تتضمن إعلان الحرب، أو الغزو المسلح لإقليم دولة أخرى حتى دون إعلان الحرب، أو تقديم العون إلى دولة معتدية. وأضاف الميثاق قائلا بأن «ممارسة حق الدفاع الشرعى»، أى مقاومة الأعمال العدوانية، «لا تعتبر عدوانًا بالمفهوم السابق». أما «ميثاق بريان ـ كيلوج» لعام (١٩٢٨)، والذى حرم الحرب بمفهومها القانونى كأصل عام، فقد أغفل النص صراحة على حق الدفاع الشرعى عن النفس. ولكن هذا الإغفال لم يكن يعنى عدم الاعتراف به. فإنه يتضح من الأعمال التحضيرية لذلك الميثاق، أنه لا لزوم للنص صراحة على حق الدفاع الشرعى؛ لأن هذا الحق هو من قبيل الحقوق «المطلقة» (absolute) و«الطبيعية» (natural) التى لا يمكن التنازل عنها، ومن ثم فهو أعلى مرتبة من كل القواعد الاتفاقية. وكما جاء فى مذكرة الحكومة الأمريكية، فى يونيو ١٩٢٨، لطمأنة الدول بأن الميثاق لا يحجب حق الدفاع الشرعى، أن هذا الحق لصيق بكل دولة ذات سيادة (inherent)، وتشمله ضمنًا (implicit) أية معاهدة دولية تحرم استخدام القوة. فكل دولة تتمتع بحرية كاملة، فى أى وقت، وبصرف النظر عن أية قواعد اتفاقية، فى الدفاع عن إقليمها ضد أى هجوم مسلح[٥]. وقد أشارت معظم الدول إلى هذه المذكرة الأمريكية كأساس للتصديق على «ميثاق بريان ـ كيلوج». وباستقراء مواقف الدول، يتضح أنها تعتبر حق الدفاع الشرعى من «مبادئ القانون الدولى العامة» غير المكتوبة، وهو مبدأ غير قابل للتقييد بأية قاعدة اتفاقية تحرم اللجوء إلى الحرب. فكأن كل قاعدة اتفاقية تحرم الحرب

فى العلاقات الدولية هى قاعدة مقيدة ضمنًا بحق ممارسة الدفاع الشرعى عن النفس. واضح - إذن - أن الإجماع قد انعقد على أن حق الدفاع الشرعى قد ارتبط بمفهوم العدوان المسلح على السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى للدول. ولكن المشكلة كلها كانت تتعلق، كما ذكرنا، بتعريف «العدوان» أو «الحرب العدوانية». فهل «العدوان» ينصرف فقط إلى استخدام القوة ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى للدول، أم أنه يشمل صوراً أخرى من حيث أهدافه؟

لقد فشلت عصبة الأمم فى التوصل إلى تعريف محدد لمفهوم «العدوان»، وظل التعريف متروكًا لتقدير كل دولة على حدة كما رأينا. وبالتالى ظلت حدود الدفاع الشرعى دون ضوابط واضحة. وقد اعتبرت الدول أنها تمارس حقها فى الدفاع الشرعى عن نفسها فى حالات كثيرة تجاوزت فكرة وجود عدوان سابق على سلامتها الإقليمية أو استقلالها السياسى إلى فكرة تحقيق المصالح الحيوية للدولة، استنادًا إلى المفهوم التقليدى «للمحافظة على الذات» (auto - preservation). وقد انعكس هذا التوسع فى مفهوم الدفاع الشرعى فى كتابات علماء الاقتصاد وفقهاء القانون الألمان بالتحديد. فقد أكد الاقتصاديون، ومن أشهرهم (Frederich List) على أن توسع ألمانيا فى منطقة شرق وجنوب شرقى أوروبا أصبح أمرًا حتميًا لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية فى البلاد وضمان استمرارها[٦]. وبناء على ذلك، أكد فقهاء القانون على أن وضع العراقيل أمام توسع ألمانيا شرقًا بحجة احترام سيادة دول المنطقة يعتبر من قبيل «العدوان» الذى يبرر استخدام القوة ضد هذه الدول بحكم الضرورة للدفاع عن كيان الدولة الألمانية، والعمل على تقدمها وازدهارها[٧]. وهكذا فإن التوسع فى مفهوم العدوان بحيث أصبح يتضمن العقبات التى تعترض تحقيق «المصالح الحيوية» للدولة أدى إلى التوسع فى مفهوم الدفاع الشرعى. وقد تأكد هذا التوجه، فى فترة ما بين الحربين العالميتين، فى شعار «المجال الحيوى» (libensraum) الذى روجت له الأيديولوچية النازية. وبالفعل فقد بررت ألمانيا النازية توسعاتها الإقليمية فى وسط وشرق القارة الأوروبية على أساس هذا المفهوم الموسع للدفاع الشرعى. كذلك بررت إيطاليا الفاشية غزوها واحتلالها للحبشة على أساس ضرورة الدفاع عن مصالحها الاقتصادية والسياسية والإستراتيجية فى منطقة القرن الأفريقى، وبررت طموحها إلى تحويل البحر المتوسط إلى بحيرة إيطالية (mare nostrum) على نفس الأساس. واتبعت اليابان نفس المنطق لتبرير توسعاتها الإقليمية فى الشرق الأقصى على حساب الصين، وذلك طوال عقد الثلاثينيات وخلال الحرب العالمية الثانية.

ولم يقتصر التوسع فى مفهوم الدفاع الشرعى على النحو السابق على النظم التسلطية التى تميل بطبيعتها إلى تفضيل استخدام القوة المسلحة فى علاقاتها الدولية، ولكنه شمل أيضًا النظم الديمقراطية. فقد رأينا أنه عند طلب تصديق الكونجرس على «ميثاق بريان - كيلوج»، أكدت الحكومة الأمريكية على أن «مبدأ مونرو» هو جزء لا يتجزأ من الأمن القومى الأمريكى. وبناء على ذلك، فإن حق الدفاع الشرعى، الذى أقره ضمنًا الميثاق المذكور، يشمل أيضًا «حق الحفاظ على مبدأ مونرو». كذلك أكدت بريطانيا، كما سبق أن ذكرنا، على أنها لن تسمح بتدخل الغير فى بعض المناطق فى العالم، والتى تعتقد بريطانيا أن الدفاع عنها يدخل فى إطار ممارسة حقها فى الدفاع الشرعى نظرًا لأهمية تلك المناطق لمصالح بريطانيا الحيوية. فالهدف من الدفاع الشرعى - إذن - ليس مجرد التصدى لعدوان مسلح للزود عن حدود الدولة أو لكفالة استقلالها السياسى، ولكنه يهدف أيضًا إلى حماية المصالح الحيوية للدولة حتى إذا لم يتخذ المساس بتلك المصالح شكل العدوان المسلح. وهكذا تم التوسع فى مفهوم الدفاع الشرعى من حيث أسبابه، وأصبح من المتعذر التمييز بين هذا المفهوم «ومفهوم الضرورة».

من ناحية أخرى، لم يقتصر الأمر على التوسع فى مفهوم «العدوان» الذى يبرر الدفاع الشرعى. فقد أقرت الدول، استنادًا أيضًا إلى مفهوم «الضرورة» مبدأ الدفاع الشرعى «الوقائى» عن النفس (preventive self- defence) فلم تشترط الدول وقوع العدوان بالفعل، واكتفت بأن يكون حالا أو وشيك الوقوع.

وقد أكدت المحكمة العسكرية الدولية لمحاكمة مجرمى الحرب العالمية الثانية هذا المعنى عند نظرها فى الاتهامات الموجهة إلى قادة ألمانيا النازية بالعدوان على الدانمارك، وبلجيكا، وهولندا، واللكسمبورج، أو بعدوان قادة اليابان على هولندا فى المحيط الهادى. فقد دفع المتهمون هذه التهم عنهم بحجة أن ألمانيا واليابان كانتا تمارسان حقهما فى الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس. ولم ترفض المحكمة هذا الدفع فى حد ذاته، ولكنها رأت أن شروط ممارسة حق الدفاع الشرعى الوقائى لم تكن متوفرة فى هذه الحالات. وقد استندت المحكمة فى تحديد تلك الشروط إلى سابقة «كارولاين» بالتأكيد على ضرورة وجود خطر داهم وجسيم لا يترك مجالا لاختيار وسيلة أخرى لدفعه غير استخدام القوة[٨].

إضافة إلى ما تقدم، واستنادًا أيضًا إلى سابقة «كارولاين»، أكد جانب من الفقه الدولى على أن «العدوان» الذى يبرر «الدفاع الشرعى»، لا يقتصر على أعمال الدولة (state's

(acts ولكنه قد يصدر أيضًا عن الأفراد. فيكفى أن يبدأ العدوان من إقليم دولة معينة، حتى إذا لم تكن السلطات الرسمية لتلك الدولة متورطة فيه، لتبرير الدفاع الشرعى عن النفس. مثال ذلك: تعرض الأجانب لمخاطر جسيمة فى أماكن إقامتهم، أو عدوان جماعات خاصة على إقليم دولة أخرى (حالة «كارولاين») أو على مصالحها الحيوية (ومن الأمثلة الحديثة لمثل هذه الحالات: خطف الطائرات، واحتجاز الرهائن والأعمال الإرهابية بصفة عامة، وبعض صور الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان كما سنرى). وواضح أن هذا التوجه قد خلط بين «حالة الضرورة» و«حالة الدفاع الشرعى»[٩].

وأخيرًا، ادعت الدول لنفسها حق إقرار ما إذا كانت فى حالة دفاع شرعى من عدمه. فقد أكدت الحكومة الأمريكية، عند توقيعها على «ميثاق بريان ـ كيلوج»، على أنها مختصة وحدها بتقدير ما إذا كانت الظروف تقتضى اللجوء إلى الحرب للدفاع عن نفسها[١٠]. ولكن الفقه أكد على أن هذه السلطة التقديرية التى تتمتع بها الدولة فى البداية (in the first instance) لا تحول دون الرقابة اللاحقة (post factum) التى يمارسها المجتمع الدولى للتأكد من صحة ادعاء الدولة بأنها كانت فى حالة دفاع شرعى عن النفس، وإلا فقدت القواعد الدولية كل قيمة حقيقية. وهذا ما أكدته أيضًا المحكمة العسكرية الدولية لمحاكمة مجرمى الحرب العالمية الثانية[١١]. ولكن هذه الرقابة اللاحقة هى، فى حقيقتها، رقابة شكلية. فإن الخلاف حول وجود، أو عدم وجود، حالة دفاع شرعى عن النفس هو نزاع قانونى يتم الفصل فيه قضائيًا لكى يتمتع الحكم بحجة قانونية ملزمة لأطراف النزاع. وحيث إن ولاية القضاء الدولى هى ولاية اختيارية كأصل عام، فإن الدول لن تقدم على عرض نزاعاتها على القضاء نظرًا لارتباطها الوثيق جدًا بقضية أمنها القومى. فالرقابة اللاحقة لا يمكن أن تكون سوى رقابة سياسية تتولاها المنظمات الدولية، وهى رقابة واهية إذا أخذنا فى الاعتبار عملية اتخاذ القرارات فى تلك المنظمات. فإن الفرع السياسى للمنظمة المنوط به سلطة الرقابة على مشروعية استخدام القوة ـ وهو مجلس العصبة ـ يتخذ قراراته بالإجماع، وهو أمر يتعذر تحققه فى العمل.

خلاصة القول، أن الشرط الأول لقيام حالة دفاع شرعى بالمفهوم الدقيق، ألا وهو منع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول، لم يتحقق فى ظل نظام عصبة الأمم بسبب عدم اتفاق الدول على تعريف العدوان أى تحديد الاستخدامات غير المشروعة للقوة. ومن ناحية أخرى، لم يتحقق الشرط الثانى لقيام حالة الدفاع الشرعى بمفهومها الدقيق، ألا وهو انفراد المجتمع الدولى باختصاص المحافظة على أمن الجماعة الدولية، وإعادة السلم

والأمن الدوليين إلى نصابهما فى حالة الإخلال بهما. فإن نظام «الأمن الجماعى» فى ظل عصبة الأمم قد شابه قصور شديد كما رأينا، سواء من حيث إجراءات تطبيقه (قاعدة الإجماع)، أو من حيث صفته الإلزامية. فقد نص عهد العصبة على أن المجلس يصدر توصيات بتوقيع الجزاءات على الدولة المعتدية تاركًا للدول سلطة تقديرية واسعة فى تطبيقها أو عدم تطبيقها.

من كل ما تقدم، يتضح أن مفهوم الدفاع الشرعى عن النفس، فى ظل عصبة الأمم، لم يختلف كثيرًا عن مفهومه التقليدى الذى كان سائدًا طوال ثلاثة قرون، من القرن السابع عشر وحتى نهاية القرن التاسع عشر ونشوب الحرب العالمية الأولى. فقد ظل ذلك المفهوم مختلطًا بمفهوم «حالة الضرورة» وبمفهوم «أعمال الانتقام» أو القصاص. فهل تغير الوضع بإقرار ميثاق الأمم المتحدة فى عام (١٩٤٥)؟

* * *

المبحث الثانى

الدفاع الشرعى ونظام الأمم المتحدة[١٢]

لا شك أن ميثاق الأمم المتحدة قد أحدث تطورات جذرية فى مفهوم الدفاع الشرعى مقارنة بعهد عصبة الأمم وبميثاق بريان ـ كيلوج. فقد تضمن ميثاق الأمم المتحدة قاعدة آمرة تمنع الدول من استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، فى علاقتها الدولية، ليس فقط ضد سلامة أراضى أية دولةٍ، أو استقلالها السياسى، ولكن أيضًا على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة. وهو التزام مفروض على الدول الأعضاء والدول غير الأعضاء على حد سواء (المادة ٢ فقرة ٤ و ٦).

وهكذا يتوفر الشرطان اللازمان لقيام حالة الدفاع الشرعى ـ إذن ـ عن النفس بمفهومها الدقيق، والتى نظمتها المادة (٥١) من الميثاق. فالترابط وثيق ـ إذن، كما هو الوضع فى النظم القانونية الوطنية ـ بين مبدأ منع استخدام القوة بشكل منفرد، وانفراد المجتمع الدولى باستخدامها من جانب، وقيام حالة الدفاع الشرعى من الجانب الآخر باعتبارها استثناء واردًا على مبدأ عدم مشروعية استخدام القوة المنفردة، وهو استثناء

مؤقت إلى أن يطلع مجلس الأمن بمسئولية تطبيق «آلية الأمن الجماعى». ويستفاد هذا الترابط من وضع المادة (٥١) فى ختام الفصل السابع من الميثاق الخاص بالأمن الجماعى، كما يستفاد أيضًا من منطوق النص ذاته. فقد نصت تلك المادة على أنه :

«ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعى للدول، فرادى أو جماعات، فى الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة، وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولى. والتدابير التى اتخذها الأعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فورًا، ولا تؤثر تلك التدابير بأى حال فيما للمجلس - بمقتضى سلطته ومسئولياته المستمدة من أحكام هذا الميثاق - من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولى أو إعادته إلى نصابه».

إن صياغة نص المادة (٥١) على هذا الشكل من العموم أثارت خلافات فقهية وسياسية حادة من حيث تحديد مضمون حالة الدفاع الشرعى عن النفس، ومن حيث انطباق هذا المضمون على الحالات الخاصة. فكثيرًا ما تسترت الدول وراء المفهوم العام للدفاع الشرعى واتخذته ذريعة للتدخل بالقوة فى شئون الدول الأخرى بهدف التوسع أو خلق مناطق نفوذ لها فى مواجهة دول أخرى.

وتدور معظم هذه الخلافات حول سؤال محدد هو : هل يوجد تطابق بين مفهوم «حق» الدفاع الشرعى عن النفس الذى أقره نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة والمفهوم التقليدى لذلك «الحق»، والذى أوضحناه من قبل؟

إن الإجابة عن هذا السؤال ترتبط، بطبيعة الحال، ارتباطًا وثيقًا بمبادئ وأساليب تفسير النصوص القانونية وبصفة خاصة الاختيار بين «التفسير الضيق» (Restrictive Interpretation)، و«التفسير الواسع»[١٣] (extensive interpretation). وينعكس هذا الاختيار على قضايا هامة تتعلق بشروط قيام حالة الدفاع الشرعى من حيث السبب، ومن حيث الأطراف، ومن حيث التوقيت.

التفسير الضيق لحالة الدفاع الشرعى

حيث إن نص المادة (٥١) قد أورد استثناء على مبدأ منع استخدام القوة الذى قررته المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق، فإنه يتعين تفسيره تفسيرًا ضيقًا. وبناء على ذلك، يرى جانب من

الفقه[١٤]. أن نص المادة (٥١) واضح الدلالة على أن مفهوم الدفاع الشرعى فى ميثاق الأمم المتحدة يختلف عن مفهومه التقليدى. فقد أراد الميثاق تقييد «حق» الدفاع الشرعى بشروط واضحة ومحددة لمنع إساءة استخدامه، كما حدث فى الماضى.

لا شك أن الارتباط وثيق بين الدفاع الشرعى و«العدوان». فحالة الدفاع الشرعى لا تقوم إلا كرد فعل لعدوان سابق. ولكن المشكلة تتعلق بتحديد لنوع العدوان الذى يبرر ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس. فإن حالة الدفاع الشرعى، وفقًا لنص المادة (٥١) لا تقوم إلا كرد فعل لتعرض الدولة بالفعل لعدوان مسلح خارجى دون غيره من الأسباب. ويستند أنصار هذا الرأى إلى عدة حجج قانونية مستمدة من منطوق نص المادة (٥١)، ومن وضع هذا النص فى سياق الميثاق ككل، ومن الفلسفة العامة للميثاق فى شأن حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما.

فقد نصت المادة (٥١) بصريح العبارة على حق الدول، فرادى أو جماعات، فى الدفاع عن نفسها «إذا اعتدت قوة مسلحة» على أحد أعضاء الأمم المتحدة. فالعدوان المسلح هو المبرر القانونى الوحيد لقيام حالة الدفاع الشرعى دون غيره من أشكال العدوان مثل «العدوان الاقتصادى»، أو «العدوان الأيديولوچى». فهذه الأشكال الأخيرة للعدوان هى «أعمال عدائية» (hostile acts) تثير، كما ذكرنا، المسئولية الدولية، أو قد تهدد السلم والأمن الدوليين أو تخل بهما الأمر الذى قد يؤدى إلى تطبيق آلية الأمن الجماعى بواسطة مجلس الأمن[١٥]. ولكنها ليست عدوانًا مسلحًا يؤدى إلى قيام حالة الدفاع الشرعى وفقًا لنص المادة (٥١)[١٦].

ولكن القول بأن «العدوان المسلح» هو المبرر الوحيد لقيام حالة الدفاع الشرعى لا يزيل إشكالية تفسير منطوق نص المادة (٥١) من الميثاق. فقد نصت الصيغة الفرنسية على أن حالة الدفاع الشرعى تقوم إذا تعرض أحد أعضاء الأمم المتحدة «لعدوان مسلح» (agression armee)، بينما جاءت الصيغة الإنجليزية أكثر تحديدًا بقولها إن حالة الدفاع الشرعى تقوم «إذا وقع هجوم مسلح» (if an armed attack occurs)، وحيث إن النصين هما نصان رسميان يتمتعان بنفس الحجية القانونية، فإن اختلاف العبارة بينهما تثير إشكالية تفسيرية من حيث الاعتماد على عبارة منهما دون الأخرى. وتقضى المبادئ العامة فى تفسير النصوص القانونية بأنه لا يجوز الحيدة عن عبارة النص الواضحة بحجة تفسير مضمونها. ولكن ذلك لا يعنى عدم تفسير الإرادة. فقد تكون هناك حاجة إلى تفسير العبارة

الواضحة؛ لأن وضوح العبارة غير وضوح الإرادة. فقد تكون العبارة واضحة، ولكن الإرادة غير واضحة.

وإذا طبقنا هذا المبدأ فى تفسير نص المادة (٥١)، فإنه من الملاحظ أن النص الفرنسى قد استخدم عبارة «العدوان المسلح» كسبب لقيام حالة الدفاع الشرعى. وقد ورد لفظ «العدوان» فى نصوص أخرى من الميثاق كما سبق أن ذكرنا. فقد نصت المادة الأولى فى فقرتها الأولى على أن من مقاصد الأمم المتحدة «قمع أعمال العدوان». ونصت المادة (٣٩) على أن مجلس الأمن يقرر «ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به، أو كان ما وقع عملا من أعمال «العدوان». أما لفظ «العدوان» الوارد فى نص المادة (٥١) فقد جاء موصوفًا بأنه عدوان «مسلح». معنى ذلك أن «العدوان المسلح» هو السبب الوحيد لقيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس دون غيره من صور العدوان الأخرى مثل «العدوان الاقتصادى» أو «العدوان الأيديولوجى»، كما سبق ذكره.

ولكن القول بأن «العدوان المسلح» هو السبب الوحيد لقيام حالة الدفاع الشرعى لا ينهى إشكالية تفسير نص المادة (٥١) من الميثاق. فما هى الدلالة الحقيقية لعبارة «العدوان المسلح»؟ هل المقصود بها العدوان المسلح «المباشر»، أى استخدام القوات المسلحة الرسمية للدولة ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى لدولة أخرى؟ أم أن هذه العبارة تعنى أيضًا صور العدوان المسلح «غير المباشر»، وبالتالى ترتبط حالة الدفاع الشرعى بجميع صور العدوان التى جاء ذكرها فى تعريف الجمعية العامة للأمم المتحدة للعدوان فى عام (١٩٧٤)، والذى أشرنا إليه من قبل ؟

من هذا المنظور، فإن النص الإنجليزى أوضح دلالة على إرادة واضعى ميثاق الأمم المتحدة من النص الفرنسى. فقد استخدم النص الإنجليزى عبارة «الهجوم المسلح»، وهى تعنى العدوان المسلح «المباشر»، ولا تشمل صور العدوان المسلح «غير المباشر» التى يحتملها النص الفرنسى. وقد استقر الرأى، فقهًا وقضاءً، على أنه فى حالة تعدد اللغات الرسمية التى حررت فيها المعاهدة، فإن تفسير اللفظ أو العبارة يجب أن يقوم على المفهوم الضيق (stricto sensu)، وليس على أساس المفهوم الواسع (lato sensu) معنى ذلك، أنه إذا كان النص المكتوب بإحدى اللغات الرسمية يؤدى إلى معنى أضيق، فإن تفسير النص يجب أن يقوم على أساس هذا المعنى الأخير. تطبيقًا لذلك، حيث إن النص الإنجليزى للمادة (٥١) أكثر تحديداً من النص الفرنسى، فإن حالة الدفاع الشرعى لا تقوم إلا إذا تعرضت الدولة لعدوان مسلح «مباشر» من جانب دولة أخرى. بعبارة أخرى، فإنه يتعين

تفسير عبارة «العدوان المسلح» التى استخدمها النص الفرنسى على ضوء العبارة المقابلة لها فى الصياغة الإنجليزية. «فالعدوان المسلح» الذى يبرر حق الدفاع الشرعى ليس العدوان المسلح بشكل عام، ولكنه نوعية معينة من العدوان المسلح، ألا وهو العدوان المسلح «المباشر» على الحدود الدولية، وإن تم ذلك من بعد باستخدام الصواريخ.

ولكن فى حقيقة الأمر، فإن أنصار التفسير الضيق لنص المادة (٥١) على النحو السابق لا يصلون إلى هذه النتيجة غير المعقولة وغير المقبولة؛ لأن وضع قيود غير واقعية على ممارسة حق الدفاع الشرعى يجعل من المتعذر التزام الدول بالنص القانونى. وحيث إن «إعمال النص خير من إهماله»[١٧]، فإنه ينبغى تفسير عبارة «الهجوم المسلح» فى الصياغة الإنجليزية بأنها تعنى العدوان المسلح سواء كان «مباشرًا» أو «غير مباشر» وفقًا لما جاء فى تعريف العدوان الذى أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة فى عام (١٩٧٤) وهذا ما أكدته محكمة العدل الدولية فى قضية نيكاراجوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية فى حكمها الصادر فى (٢٧ يونيو ١٩٨٦)[١٨]، وتتلخص وقائع هذه القضية فيما يلى:

فى (١٩ يوليو ١٩٧٩)، نجحت «جبهة سندنيستا للتحرر القومى» (Sandinista National Liberation Front) فى إقصاء حكومة سوموزا الرجعية عن الحكم فى نيكارجوا وتولت مقاليد حكم البلاد بتأييد شعبى واسع النطاق. وقد رحبت دول كثيرة بالحكومة الجديدة برئاسة (Daniel Ortega) ولكن سرعان ما تبنت هذه الحكومة سياسة اقتصادية واجتماعية تقدمية فى الداخل لصالح الطبقات الفقيرة، كما أنها أعلنت بأنها سوف تتبع سياسة عدم الانحياز فى «الحرب الباردة» الدائرة بين المعسكرين الأمريكى والسوفيتى وما يستتبع ذلك من انفتاح على دول المعسكر السوفيتى، وليس فقط التعامل مع دول المعسكر الأمريكى كما كان الأمر من قبل. هذا التوجه الجديد أدى إلى نشأة معارضة داخلية مسلحة بقيادة جبهة «الكونترا» التى تكونت من الفئات التى تضررت من السياسة الاقتصادية والاجتماعية الجديدة، دون أن يصاحبها إصلاح سياسى يرتكز على مقرطة نظام الحكم. ومن ناحية أخرى، فإن انفتاح حكومة سندنيستا على دول المعسكر الاشتراكى، ودعوتها إلى ضرورة تبنى سياسة اقتصادية واجتماعية تقدمية فى جميع دول أمريكا اللاتينية، أدى، فى منطق الحرب الباردة، إلى معارضة الولايات المتحدة لهذا التوجه الجديد، والذى اعتبرته أنه يؤدى إلى زيادة نفوذ الاتحاد السوفيتى وكوبا الاشتراكية فى مجمل منطقة البحر الكاريبى وأمريكا الوسطى. وبناء على ذلك تدخلت الولايات المتحدة مباشرة فى شئون نيكاراجوا الداخلية من خلال مساندتها لجبهة «الكونترا». وفى

هذا السياق، قامت الولايات المتحدة بعمل عسكرى مباشر ضد نيكاراجوا بتلغيم موانى تلك الدولة بحجة منعها من تزويد حركات التمرد فى دول الجوار بالسلاح من جانب، ووقف تدفق الأسلحة من الدول الاشتراكية إلى نيكاراجوا من الجانب الآخر. كذلك شجعت الولايات المتحدة حكومات دول الجوار (كوستاريكا، هندوراس، جواتيمالا والسلفادور) على مساندة جبهة «الكونترا» فى نيكاراجوا. وبالمثل ساندت حكومة سندنيستا فى نيكاراجوا حركات التمرد الداخلية المسلحة ضد الحكومات المحافظة فى دول الجوار، والتى كانت ترتبط بعلاقات وثيقة مع الولايات المتحدة. وهكذا ساد عدم الاستقرار الأمنى فى دول المنطقة، وتشكلت جماعات مسلحة خاصة (تتكون أساساً من مهاجرين ومنفيين) تقوم بعمليات عسكرية عبر الحدود بتشجيع ومساندة الحكومات المعنية، وهو ما أطلق عليه البعض اسم «الحرب الخفية فى أمريكا الوسطى»[١٩].

وفى مارس (١٩٨٢)، رفعت نيكاراجوا الأمر إلى مجلس الأمن. ولكن المجلس عجز، بسبب الفيتو الأمريكى، عن تبنى مشروع قرار كان يدعو دول المنطقة إلى الامتناع عن استخدام القوة بشكل «مباشر» أو «مقنع»، وتسوية المنازعات فيما بينها بالطرق السلمية[٢٠]. وفى يناير (١٩٨٣)، اجتمع ممثلوا أربع دول أمريكية (كولومبيا، بنما، المكسيك، وفنزويلا) فى «كونتا دورا (بنما) لبحث إمكانية التوسط بين الدول المتنازعة فى أمريكا الوسطى وتسوية المنازعات فيما بينها بالطرق السلمية وإعادة الاستقرار والأمن فى المنطقة. وقد رحب مجلس الأمن[٢١]، كما رحبت الجمعية العامة للأمم المتحدة[٢٢]. بجهود الوساطة التى تبذلها «مجموعة كونتا دورا». ولكن هذه الجهود تعثرت بسبب استمرار الدول المتنازعة فى تبادل الاتهامات بالتدخل فى شئونها الداخلية. وفى (٤ إبريل ١٩٨٤)، استخدمت الولايات المتحدة مرة أخرى حق النقض (الفيتو) لمنع مجلس الأمن من إصدار قرار يلزم الولايات المتحدة بالامتناع عن بث الألغام فى موانى نيكاراجوا ويدعو جميع الدول المتنازعة إلى الامتناع عن أى عمل من شأنه عرقلة جهود السلام التى تبذلها «مجموعة كونتا دورا»[٢٣]. عندئذ رفعت نيكاراجوا الأمر إلى محكمة العدل الدولية مدعية بأن الولايات المتحدة تستخدم القوة العسكرية ضد سيادتها الإقليمية والتدخل فى شئونها الداخلية.

وعملا بنص المادة (٤١) من نظامها الأساسى بشأن «التدابير المؤقتة» التى يجب اتخاذها لحين الفصل فى موضوع القضية، أصدرت المحكمة قراراً، فى العاشر من مايو (١٩٨٤م)، يؤكد على ضرورة احترام سيادة نيكاراجوا واستقلالها السياسى، ويطالب

الولايات المتحدة بالامتناع عن بث الألغام فى موانى نيكاراجوا، والامتناع عن كل عمل عسكرى تحرمه مبادئ القانون الدولى ويكون من شأنه تهديد سيادة نيكاراجوا واستقلالها السياسى[٢٤].

وفى الموضوع، صدر حكم المحكمة فى (٢٧ يونيو ١٩٨٦) وتناول بإسهاب مفهوم العدوان المسلح الذى يكون سببًا لقيام حالة الدفاع الشرعى. فقد أكدت المحكمة أن «الهجوم المسلح» الذى يتسبب فى قيام حالة الدفاع الشرعى وفقًا لنص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة يشمل، إلى جانب الأعمال التى تقوم بها القوات النظامية للدولة ضد دولة أخرى، الأعمال التى تقوم بها، باسم الدولة أو بمشاركتها فيها (by or on behalf of the state)، جماعات مسلحة غير نظامية، أو من المرتزقة، تكون من الجسامة بحيث تماثل الأعمال التى تقوم بها القوات المسلحة النظامية[٢٥]. (هو نفس تعريف الجمعية العامة للعدوان غير المباشر الذى سبق ذكره). ورفضت المحكمة ادعاء الولايات المتحدة بأن مساندة ثوار أو متمردين فى دولة أخرى من خلال تزويدهم بالسلاح أو تقديم تسهيلات لوجستية لهم يعتبر من قبيل «الهجوم المسلح» الذى يؤدى إلى قيام حالة الدفاع الشرعى فى مفهوم نص المادة (٥١) من الميثاق. ورأت المحكمة أن مثل هذه الأعمال، حتى مع افتراض حدوثها[٢٦]، قد تهدد السلم والأمن الدوليين وما يستدعيه ذلك من احتمال تدخل مجلس الأمن من خلال تطبيق آلية الأمن الجماعى إلا أنها لا تمثل هجومًا مسلحًا كأساس لممارسة حق الدفاع الشرعى[٢٧]. وواضح أن رأى المحكمة يصب فى خانة أنصار التفسير الضيق لنص المادة (٥١).

ويدعم أنصار التفسير الضيق لنص المادة (٥١) موقفهم بالاستناد إلى سياق الميثاق وفلسفته العامة فيما يتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين، أو إعادتهما إلى نصابهما. فإن الهدف الأساسى لإنشاء هيئة الأمم المتحدة هو العمل على استقرار السلم والأمن فى العالم. ولذلك، فإن من أهم المبادئ التى تقوم عليها الهيئة هو، كما ذكرنا، مرارًا، منع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول (المادة ٢ فقرة ٤)، وأن لجوء دولة إلى استخدام القوة العدوانية ضد أية دولة أخرى يجب أن يواجهه بالقوة العسكرية الجماعية أعضاء الأمم المتحدة عملا بنظام الأمن الجماعى الذى ينفرد مجلس الأمن بتطبيقه نيابة عن المجتمع الدولى ككل. وحيث إن تطبيق آلية الأمن الجماعى قد يستغرق بعض الوقت، وحيث إنه لا يعقل أن ترضخ الدولة المعتدى عليها للعدوان إلى حين تدخل الأمم المتحدة للتصدى له وردعه، فقد خول الميثاق للدولة المعتدى عليها رخصة الدفاع عن نفسها بصفة مؤقتة إلى

حين أن يتمكن مجلس الأمن من القيام باختصاصه فى إعادة السلم والأمن إلى نصابهما. وتبدو هذه الرخصة أكثر معقولية إذا أخذنا فى الاعتبار أن مجلس الأمن قد يقف عاجزاً عن التصدى للعدوان بسبب احتمال معارضة إحدى الدول الكبرى (حق الفيتو). معنى ذلك أن استخدام القوة فى الدفاع الشرعى عن النفس هو استثناء يرد على المبدأ العام الذى يقضى بامتناع الدول عن استخدام القوة فى العلاقات فيما بينها، كما هو استثناء وارد، بصفة مؤقتة، على انفراد مجلس الأمن بحق استخدام القوة الجماعية فى نطاق تحقيق السلم والأمن الدوليين (الفصل السابع من الميثاق). والاستثناء يفسر تفسيراً ضيقاً فى حدود ما جاء فى منطوق نص المادة (٥١). فإن التوسع فى تفسير مفهوم الدفاع الشرعى، بالتجاوز عن منطوق النص، من شأنه أن يهدر الأساس الذى قامت عليه الأمم المتحدة ألا وهو منع الدول من استخدام القوة العسكرية كأداة لتسوية المنازعات فيما بينها، كما أن من شأنه أن يضعف آلية «الأمن الجماعى» التى أقرها الميثاق[٢٨]. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التوسع فى تفسير مفهوم الدفاع الشرعى لن يخدم سوى مصالح الدول الكبرى التى لن تتردد فى التستر وراء المفهوم الموسع للدفاع الشرعى للتدخل المسلح فى شئون السيطرة على تلك الدول أو الامتداد الجغرافى لمناطق نفوذها.

صحيح أن نص المادة (٥١) لا ينشئ حق الدفاع الشرعى، وإنما يقر بوجوده. ولكن صحيح أيضاً أن هذا النص قد فرض قيداً هاماً على علة ممارسة ذلك الحق لم يكن موجوداً فى القانون الدولى التقليدى، وذلك لمنع إساءة استخدامه كما حدث فى الماضى. فإذا كان النص قد ذكر صراحة أن «الهجوم المسلح» هو سبب قيام حالة الدفاع الشرعى فإنه بمفهوم المخالفة (a contrario) يستبعد الأسباب الأخرى التى أقرها القانون الدولى التقليدى لقيام تلك الحالة. وهكذا يمكن القول بأن ميثاق الأمم المتحدة قد قلص إلى حد كبير الحالات التى كان القانون الدولى التقليدى يسمح فيها بممارسة حق الدفاع الشرعى. فقد أصبحت ممارسة ذلك الحق قاصرة على حالة التصدى، بصفة مؤقتة، للعدوان المسلح المباشر أو غير المباشر، أى الزود عن الحدود الدولية. وبناء على ذلك، لا يحق للدولة الاستناد إلى حق الدفاع الشرعى بحجة حماية مصالحها الحيوية فى الخارج، أو بحجة حماية مواطنيها فى الخارج، أو بحجة القضاء على قواعد جماعات الإرهاب الدولى ... إلخ.

من ناحية أخرى، يرى أنصار التفسير الضيق لنص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة أن حق الدفاع الشرعى أصبح مقيداً من حيث أطراف العلاقة، سواء بالنسبة للطرف الذى يرتكب العدوان، أو بالنسبة للطرف الذى يقع عليه العدوان.

فالعدوان يجب أن يسند إلى الدولة مباشرة، أى تقوم به قواتها المسلحة النظامية، أو تقوم به قوات غير نظامية، أو قوات مرتزقة، باسم الدولة أو بمشاركتها وتحت إشرافها. أما فى غير ذلك من الحالات، وكما جاء فى حكم محكمة العدل الدولية فى قضية نيكارجوا ضد الولايات المتحدة، فإن تغاضى الدولة عن تشكيل جماعات مسلحة خاصة تتسلل عبر الحدود الدولية وتقوم بأعمال عسكرية ضد دولة أخرى، أو تقوم باحتجاز رهائن، أو تقوم بأنشطة تخريبية أو إرهابية مختلفة[٢٩]، فإنه لا يعتبر من قبيل العدوان الذى ينشئ حالة الدفاع الشرعى عن النفس فى مفهوم نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة حتى إذا ساندت الدولة هذه الجماعات سياسيًا وأمدتها بالسلاح ويسرت لها وسائل الاتصال والتنقل. وبناء على ذلك، تشكك أنصار التفسير الضيق لمفهوم الدفاع الشرعى فى مشروعية الاستناد إلى حق الدفاع الشرعى لتبرير العمليات العسكرية التى قامت بها بعض الدول لمواجهة مثل هذه الحالات. ومن الأمثلة لذلك: الغارات التى شنتها إسرائيل على قطاع غزة عندما كان تحت الإدارة المصرية، وعلى الضفة الغربية عندما كانت تحت سيطرة الأردن، وعلى لبنان بحجة القضاء على قواعد الفدائيين الفلسطينيين أو القضاء على التشكيلات العسكرية «لحزب الله» (كما يحدث الآن)، وعلى مقر منظمة التحرير الفلسطينية فى تونس ... إلخ. ونذكر كذلك العمليات العسكرية التى قامت بها القوات الفرنسية ضد تونس بحجة القضاء على قواعد قوات «جبهة التحرير الوطنى» الجزائرية الموجودة فى تلك الدولة، أو التدخل العسكرى الأمريكى ضد ڤيتنام الشمالية بحجة القضاء على قواعد ثوار «الفييت كونج» الذين كانوا ينطلقون من قواعد لهم فى ڤيتنام الشمالية للإغارة على ڤيتنام الجنوبية ... إلخ. ففى مثل هذه الحالات، وفى غيرها، لم يكن استخدام القوة المسلحة من جانب هذه الجماعات باسم الدولة أو تحت إدارتها وإشرافها وبالتالى فهى لا تعتبر من قبيل العدوان المسلح فى مفهوم نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة والذى يبرر قيام حالة الدفاع الشرعى.

أما بالنسبة للدول التى يقع عليها العدوان، فقد نصت المادة (٥١) صراحة على أن حالة الدفاع الشرعى لا تقوم إلا إذا وقع العدوان على «أحد أعضاء الأمم المتحدة». بمفهوم المخالفة، فإن العدوان ضد دولة غير عضو فى هذه المنظمة الدولية لا ينشئ حالة الدفاع الشرعى طبقًا لمنطوق ذلك النص. ولكن مجلس الأمن رفض هذا التفسير الحرفى لنص المادة (٥١) فى قضية كوريا فى عام (١٩٥٠)، وقد استند المجلس فى ذلك إلى نص المادة (٢ فقرة ٦) من الميثاق، والتى تقضى بأن تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها

وفق مبادئ المنظمة بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين[٣٠]. ومن بين هذه المبادئ الامتناع عن استخدام القوة أو التهديد باستخدامها (المادة ٢ فقرة ٤).

أما بالنسبة لعنصر التوقيت، فقد ذكرنا مراراً بأن حالة الدفاع الشرعى ترتبط بمفهوم العدوان المسلح من حيث بدايته ونهايته.

وفيما يتعلق باللحظة التى تعتبر فيها الدولة نفسها فى حالة دفاع شرعى عن نفسها ـ وهى سلطة تقديرية تخضع لرقابة لاحقة من مجلس الأمن ـ يرى أنصار التفسير الضيق أن منطوق نص المادة (٥١) يشترط وقوع عدوان مسلح لقيام حالة الدفاع الشرعى. معنى ذلك، أن هذه الحالة لا تنشأ إلا إذا وقع العدوان المسلح بالفعل. أما مقدمات العدوان مثل التسابق على التسلح، أو حشد قوات عسكرية على الحدود، أو إعلان التعبئة العامة وغير ذلك من الأعمال التى تمهد لاستخدام القوة المسلحة فإنها لا تنشئ حالة الدفاع الشرعى عن النفس فى مفهوم المادة (٥١). بعبارة أخرى، فإن التهديد باستخدام القوة لا يكفى سببًا لقيام حالة الدفاع الشرعى.

ولم يكتف أنصار هذا الرأى بالاستناد إلى منطوق نص المادة (٥١) ولكنهم استندوا أيضًا إلى سياق الميثاق ككل خاصة الربط بين المادة (٥١) ونص المادة (٢ فقرة ٣) التى تقضى بتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية، وربطها كذلك بالفصل السابع من الميثاق بشأن آلية «الأمن الجماعى». فإن الأعمال التى قد تمهد لوقوع عدوان مسلح محتمل قد تثير نزاعًا بين الدولة التى تقوم بها والدولة المعرضة لاحتمال العدوان عليها، وهو نزاع ينبغى تسويته بالطرق السلمية، وليس باستخدام القوة بحجة الحيلولة دون تصاعد التهديد إلى عدوان مسلح بالفعل. ومن ناحية أخرى، فإن الأعمال التى قد تمهد لعدوان مسلح تمثل تهديداً للسلم والأمن بمقتضى الفصل السابع من الميثاق، أو قد تثير قضية المسئولية الدولية بصفة عامة. بعبارة أخرى، فإن أنصار التفسير الضيق لنص المادة (٥١) لا يقرون مشروعية ما يسمى بالدفاع الشرعى «الوقائى» (preventive)، أو «الاستباقى» (anticipatory) الذى أقره القانون الدولى التقليدى[٣١]. وتطبيقًا لذلك فإن حرب (١٩٦٧) التى شنتها إسرائيل ضد مصر وسوريا، وتدمير إسرائيل للمفاعل النووى العراقى فى عام (١٩٨١)... إلخ، هى أعمال غير مشروعة لمخالفتها لنص المادة (٥١) من الميثاق.

ومن ناحية أخرى، يرى أنصار التفسير الضيق لنص المادة (٥١) أن الهدف من ممارسة الدولة لحقها فى الدفاع الشرعى عن النفس هو التصدى لعدوان قائم بالفعل والحيلولة دون استمراره وتحقيق الدولة المعتدية لأهدافها العدوانية. بناء على ذلك، فإن استخدام القوة

ضد قوات الاحتلال هو من قبيل الدفاع الشرعى عن النفس؛ لأن احتلال إقليم دولة أخرى هو عدوان مستمر على حق شعب الدولة المحتلة فى تقرير مصيره. وقد صدرت قرارات كثيرة من الأمم المتحدة تؤكد أن «الاستعمار»، و«الاحتلال العسكرى»، و«سياسة الفصل العنصرى» تمثل عدوانًا مستمرًا يبرر حق الشعوب فى الدفاع عن نفسها طوال استمرار هذه الأوضاع(٣٢). أما بعد انتهاء العدوان، فإن استخدام القوة يكون من قبيل «أعمال الانتقام» (reprisals) التى يعتبرها القانون الدولى المعاصر، على خلاف القانون الدولى التقليدى، غير مشروعة كما رأينا. ومن الأمثلة لذلك: قامت الولايات المتحدة الأمريكية بقصف واسع النطاق لمقار أجهزة الاستخبارات العراقية فى بغداد، وذلك كرد فعل لمحاولة اغتيال الرئيس الأمريكى جورج بوش (الأب) فى الكويت فى يونيو (١٩٩٣) وفى عام ١٩٩٨، شنت الولايات المتحدة هجومًا صاروخيًا عنيفًا ضد كل من أفغانستان والسودان ردًا على تفجير السفارة الأمريكية فى كل من كينيا وتنزانيا. وشنت الولايات المتحدة حربًا شاملة ضد أفغانستان ردًا على التفجيرات التى تعرضت لها الأرض الأمريكية فى (١١ سبتمبر ٢٠٠١) ووفقًا لمدرسة التفسير الضيق لنص المادة (٥١) من الميثاق، فإن استخدام القوة فى هذه الحالات، وفى غيرها من حالات مماثلة، يعتبر عملا غير مشروع.

وتنص المادة (٥١) على حق الدول فى الدفاع عن نفسها «إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولى». ولكن هذه العبارة تثير إشكالية تفسيرية فيما يتعلق بنوعية التدابير التى يتخذها مجلس الأمن والتى توقف استمرار ممارسة حق الدفاع الشرعى، كما سنرى.

خلاصة القول: سواء من حيث السبب، أو من حيث الأطراف، أو من حيث التوقيت، فإن مفهوم الدفاع الشرعى وفقًا لنص المادة (٥١) لا يطابق مفهوم الدفاع الشرعى فى القانون الدولى العرفى التقليدى(٣٣). فطبقًا لمدرسة التفسير الضيق لنص المادة (٥١)، فإن هذا النص لا يقر حق الدفاع الشرعى إلا كرد فعل لعدوان مسلح واقع بالفعل من جانب الدولة، سواء تم ذلك بواسطة قواتها النظامية أو بواسطة قوات غير نظامية ولكن باسمها أو بمشاركتها وتحت إدارتها وإشرافها. بعبارة أخرى، لقد أصبحت ممارسة حق الدفاع الشرعى قاصرة على وضع التصدى، وبصفة مؤقتة، لعدوان مسلح ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى للدولة ضحية العدوان. وبناء على ذلك، لا يحق لدولة استخدام القوة المسلحة استنادًا إلى حقها فى الدفاع عن نفسها بهدف حماية مصالحها الحيوية، أو حماية مواطنيها، فى الخارج، أو لمكافحة أعمال الإرهاب، أو لاعتبارات

إنسانية . . . إلخ . كما أن نص المادة (٥١) لا يقر ما يسمى بالدفاع الشرعى الوقائى، كما أنه لا يقر القصاص من الدولة المعتدية .

وفى الأخير، تنص المادة (٥١) على أن الدفاع الشرعى قد يكون فرديًا أو جماعيًا . ويرى البعض أنه لا يمكن تصور «الدفاع الشرعى الجماعى» (collective self - defence) منفصلا عن المنظمات الإقليمية[٣٤] . فقد أضيفت المادة (٥١) فى مؤتمر سان فرانسيسكو بهدف التنسيق بين اختصاصات الأمم المتحدة، واختصاصات المنظمات الإقليمية، فى شأن حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما . ولكن غالبية الفقه حتى من أنصار مدرسة التفسير الضيق لنص المادة (٥١) يرون، كما سنرى، أن الدفاع الشرعى الجماعى عن النفس يرتبط بالاتفاقات الأمنية التى تعقدها الدول فيما بينها، والتى لا تتقيد بالضرورة بحيز إقليمى محدد، أو بإطار مؤسسى إقليمى محدد .

التفسير الواسع لحالة الدفاع الشرعى

يتبنى جانب آخر من الفقه ـ وهو يمثل الأغلبية[٣٥] . تفسيرًا واسعًا لنص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة . ويذهب أنصار هذا الرأى إلى أن هذا النص لم يضع قيودًا على ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس غير تلك التى قررها القانون الدولى العرفى التقليدى . فالتطابق تام بين حالة الدفاع الشرعى فى مفهوم الميثاق والمفهوم التقليدى لتلك الحالة .

ويستند أنصار هذا الرأى إلى حجج مستمدة من منطوق نص المادة (٥١)، ومن سياق الميثاق ككل وفلسفته العامة، وذلك بالنظر إلى سبب قيام حالة الدفاع الشرعى، أو بالنظر إلى أطرافها، أو بالنظر إلى وقت نشأتها وانتهائها .

فمن الملاحظ أن المادة (٥١) قد استهلت بالعبارة التالية : «ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعى للدول، فرادى أو جماعات، فى الدفاع عن نفسها» . إن وصف حق الدفاع الشرعى بأنه «حق طبيعى»(droit naturel) ، يفيد بأن نص المادة (٥١) هو نص مقرر أو كاشف لحق الدفاع الشرعى، وليس منشئًا لهذا الحق . فإنه حق مستمد مباشرة من القانون الدولى العرفى، وهو لصيق بالدولة (inherent right) ومن ثم فهو لا يتقيد، وفقًا لمنطوق النص، بأى نص آخر فى ميثاق الأمم المتحدة بما فى ذلك نص المادة (٢ فقرة ٤) الذى يحظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فى العلاقات بين الدول . وإذا كان الأمر

كذلك، فلماذا النص أصلا على هذا الحق فى الميثاق، وفى سياق الفصل السابع منه بالتحديد وهو خاص بآلية «الأمن الجماعى» التى ينفرد مجلس الأمن بتطبيقها؟

إن الإجابة عن هذا السؤال، فى رأى هذه المدرسة الفقهية، مستمدة من السياق التاريخى لصياغة الميثاق. وفى هذا الصدد، ينبغى التذكير، فى هذا المقام، بأن الصيغة الأولية لميثاق الأمم المتحدة تعود إلى مقترحات «دمبرتون أوكس» (Dumbarton Oaks) الذى عقد فى واشنطن بين الدول الكبرى فى الفترة من (٢ أغسطس إلى ٧ أكتوبر ١٩٤٤م)[٣٦] . وقد تضمنت هذه المقترحات الأساس والأحكام التى يجب أن تقوم عليها هيئة الأمم المتحدة التى تقرر إنشاؤها. وقد عرضت هذه المقترحات على مؤتمر سان فرانسيسكو الذى انعقد ابتداء من يوم (٢٥ إبريل ١٩٤٥)، واستمر لمدة شهرين، وانتهى بالتوقيع على ميثاق الأمم المتحدة فى (٢٦ يونيو ١٩٤٥).

وقد شكل مؤتمر سان فرانسيسكو أربع لجان رئيسية، تنقسم كلٌ منها إلى لجان فرعية، للتفاوض حول المقترحات التى توصلت إليها الدول الكبرى فى مؤتمر «دمبرتون أوكس». وقد اختصت اللجنة الرئيسية الأولى بصياغة الأحكام العامة لميثاق الأمم المتحدة، والتى تتعلق بأهداف ومبادئ المنظمة (الديباجة والمادتين الأولى والثانية). واختصت اللجنة الرئيسية الثالثة بصياغة القواعد الخاصة بمجلس الأمن، ومنها تلك التى تحكم اختصاصاته فى حل المنازعات سلميًا (الفصل السادس)، وفى اتخاذ تدابير قسرية فى حالات تهديد السلم أو الإخلال به ووقوع العدوان (الفصل السابع)، وتوزيع الاختصاصات فى هذين المجالين بين مجلس الأمن من جانب، والمنظمات الإقليمية من الجانب الآخر (الفصل الثامن)[٣٧] . وقد أكدت اللجنة الرئيسية الأولى، التى صاغت المادة (٢) والتى نصت فى فقرتها الرابعة على مبدأ عدم مشروعية استخدام القوة فى العلاقات بين الدول، على أن «حق استخدام القوة للدفاع الشرعى يظل غير مقيد»[٣٨] . (the use of arms in legitimate self - defence remains admitted and unimpaired) يستفاد من هذا التأكيد أن واضعى ميثاق الأمم المتحدة لم يقصدوا فرض قيود على ممارسة حق الدفاع الشرعى غير تلك التى يقررها القانون الدولى التقليدى.

ومن ناحية أخرى، أغفلت مقترحات «دمبرتون أوكس» النص على حالة الدفاع الشرعى عن النفس، واكتفت بتنظيم دور المنظمات الإقليمية فى مجال الأمن الإقليمى (الفصل الثامن من الميثاق)، والتنسيق بين هذا الدور واختصاص مجلس الأمن فى تحقيق الأمن الجماعى العالمى. وقد نصت هذه المقترحات على أنه لا يحق للمنظمات الإقليمية

المبادرة باتخاذ أى عمل من أعمال القمع بغير إذن مجلس الأمن (المادة «٥٣» من الميثاق). وقد أصبح هذا القيد مزعجًا جدًا بالنسبة لدول أمريكا اللاتينية بالتحديد[٣٩]. لأن الدول الكبرى اشترطت، فى مؤتمر يالتا (٢ ـ ١٥ فبراير ١٩٤٥)، إجماع الدول دائمة العضوية فى مجلس الأمن عند التصويت على المسائل الموضوعية، وهو ما جرى العمل على تسميته بحق الاعتراض أو «الفيتو». وخشيت دول أمريكا اللاتينية أن تؤدى «صيغة يالتا» إلى شل عمل مجلس الأمن، وحرمان الدولة المعتدى عليها من الضمانة العامة التى يوفرها لها ميثاق الأمم المتحدة، كما أنها سوف تؤدى أيضًا إلى شل عمل المنظمة الإقليمية للدفاع عن الدول الأعضاء فيها[٤٠]؛ لأن أية دولة تتمتع بمقعد دائم فى مجلس الأمن تستطيع أن تمنع المجلس من إصدار قرار يأذن للمنظمة الإقليمية بالدفاع عن الدول الأعضاء فيها فى حالة تعرضها للعدوان. ولتفادى هذا الوضع غير المعقول (absurde) وغير المقبول، أصرت دول أمريكا اللاتينية، فى مؤتمر سان فرانسيسكو، على ضرورة تضمين ميثاق الأمم المتحدة نصًا صريحًا يؤكد تمتع الدول، فرادى أو جماعات، بحقها الطبيعى فى الدفاع عن نفسها دون اشتراط الحصول مسبقًا على إذن مجلس الأمن لممارسة هذا الحق، وأن تستمر فى ممارسة ذلك الحق إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير التى يراها لازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما. وهكذا لن يحول استخدام حق الفيتو فى مجلس الأمن دون ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس؛ لأن هذا الحق يكفله القانون الدولى لجميع الدول. أكثر من ذلك فإن حق «الفيتو» قد يكون سببًا لاستمرار الدولة ـ أو الدول ـ فى الدفاع الشرعى عن نفسها إذا تم استخدامه لمنع مجلس الأمن من اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الإخلال بالسلم والأمن الدوليين[٤١].

هذا السياق التاريخى لإضافة نص خاص بالدفاع الشرعى عن النفس إلى مقترحات «دبرتون أوكس»، والذى تضمنته المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة، يدل بوضوح على أن الدول التى اشتركت فى مؤتمر سان فرانسيسكو لم تقصد تقييد المفهوم التقليدى لحق الدفاع الشرعى، ولكنها أرادت فقط التنسيق بين ممارسة ذلك الحق واختصاصات مجلس الأمن فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما. وهذا ما يفسر وضع نص المادة (٥١) فى نهاية الفصل السابع من الميثاق، وليس فى إطار الفصل الثامن الخاص بالمنظمات الإقليمية، وذلك للتأكيد على أن حق الدفاع الشرعى الجماعى عن النفس الذى تمارسه مجموعة من الدول ـ سواء انطبق عليها وصف المنظمة الإقليمية أو كانت أطرافًا فى أحلاف عسكرية جماعية ـ هو حق أصيل ومستقل لا يتطلب الحصول مسبقًا على موافقة مجلس الأمن.

هذه الدلالة التاريخية للنص على حالة الدفاع الشرعى فى ميثاق الأمم المتحدة يدعمها منطوق النص نفسه الذى أكد، كما سبق ذكره، على أن حق الدفاع الشرعى هو «حق طبيعى» لصيق بذات الدولة. فالمادة (٥١) لم تضع تقنيناً جديداً يكون جامعاً مانعاً لحالة الدفاع الشرعى بدليل أنها أغفلت ذكر عناصر كثيرة من تلك الحالة مثل قاعدة التناسب، أو تقدير اللحظة الزمنية التى تعتبر فيها الدولة أنها فى وضع الدفاع الشرعى عن نفسها، أو سلطة تقدير ما إذا كانت شروط قيام حالة الدفاع الشرعى متوفرة من عدمه. ففى جميع هذه الأمور تحيل المادة (٥١) إلى قواعد القانون الدولى التقليدى. وبناء على ذلك، فإنه ينبغى تفسير نص المادة (٥١) بحيث لا يتعارض منطوقه مع المفهوم العرفى التقليدى لحالة الدفاع الشرعى[٤٢] وذلك سواء من حيث سبب قيام هذه الحالة، أو من حيث أطرافها، أو من حيث توقيت نشأتها وانتهائها.

وفيما يتعلق بسبب قيام حالة الدفاع الشرعى، فإن النص على أن هذه الحالة تقوم «إذا وقع هجوم مسلح» على أحد أعضاء الأمم المتحدة لا يستبعد الأسباب الأخرى لقيام تلك الحالة وفقاً لقواعد القانون الدولى التقليدى. فإن لفظ « if »فى اللغة الإنجليزية لا يستخدم فقط كأداة شرط فإذا لم يتحقق الشرط لا تقوم حالة الدفاع الشرعى، ولكنه يستخدم أيضاً للدلالة على إخضاع وضع معين للقاعدة المقررة فى النص وذلك على سبيل المثال، دون استبعاد أوضاع أخرى من حكم ذلك النص[٤٣]. وفى هذا الصدد، فإن الصياغة الفرنسية هى أكثر وضوحاً لأنها لم تستخدم أداة الشرط «si »ولكنها قالت صراحة بأنه يحق للدول الدفاع عن نفسها «فى حالة وقوع عدوان مسلح» (dans le cas ou un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armee) بعبارة أخرى، لم تنصرف نية واضعى الميثاق إلى تعليق قيام حالة الدفاع الشرعى على شرط وقوع «العدوان المسلح» دون غيره من الأسباب، ولكنهم أرادوا فقط التأكيد على أن أهم سبب للدفاع الشرعى والأكثر وضوحاً هو «الهجوم المسلح» المباشر عبر الحدود الدولية، أما باقى أسباب قيام حالة الدفاع الشرعى فيرجع فيها إلى أحكام القانون الدولى العام العرفى. وبناء على ذلك، يرى أنصار هذه المدرسة الفقهية أن حالة الدفاع الشرعى لا تقوم بهدف حماية الحدود الجغرافية للدولة (السلامة الإقليمية والاستقلال السياسى) فحسب، ولكنها تنشأ أيضاً بهدف حماية المواطنين فى الخارج، وحماية المصالح الاقتصادية القومية فى الخارج مثل منع مصادرة ممتلكات الدولة أو ممتلكات مواطنيها[٤٤]. كما تمتد حالة الدفاع الشرعى إلى حماية كل حق يكفله القانون الدولى للدولة مثل حق حماية حرية الملاحة أو حق الصيد فى أعالى

البحار[٤٥]، أو حق عبور المضايق الدولية . . . إلخ. وتمتد حالة الدفاع لتشمل الدفاع عن «الحدود الأيديولوچية» للدولة، وهو السبب الذى استند إليه الاتحاد السوڤيتى لتبرير تدخل حلف وارسو فى تشيكوسلوڤاكيا فى عام (١٩٦٨م) («مبدأ بريجنيف»)، والذى استندت إليه الولايات المتحدة لتبرير تدخلاتها العسكرية المتكررة فى دول البحر الكاريبى وأمريكا الوسطى (كوبا، جرينادا، نيكاراجوا، بنما. . .) بحجة احتواء امتداد «الشيوعية العالمية» إلى المنطقة («مبدأ ريجان»). وهكذا يفسح هؤلاء الفقهاء المجال أمام استخدام القوة المسلحة فى حالات كثيرة غير محددة على وجه الدقة إنما يترك تحديدها للسلطة التقديرية لكل دولة.

وفيما يتعلق بأطراف حالة الدفاع الشرعى، يتوسع أنصار هذه المدرسة فى تفسير مفهوم «العدوان غير المباشر». فعلى خلاف ما ذهبت إليه الجمعية العامة للأمم المتحدة فى تعريفها لذلك المفهوم فى عام (١٩٧٤) وما أكده حكم محكمة العدل الدولية فى قضية نيكاراجوا ضد الولايات المتحدة سالف الذكر، فقد ذهب أنصار هذه المدرسة إلى أن مجرد التغاضى عن قيام جماعات مسلحة خاصة بعمليات عسكرية عبر الحدود الدولية، أو المساندة السياسية والتسليحية لجماعات متمردة ضد الحكومة الشرعية فى دولة أخرى، هو «عدوان غير مباشر» يبرر استخدام القوة على سبيل الدفاع الشرعى الفردى أو الجماعى ضد الدولة المتورطة فى مثل هذه الأعمال، حتى إذا لم تستخدم الدولة هذه الجماعات للقيام بهذه الأعمال نيابة عنها أو تشارك بالفعل فى القيام بها[٤٦].

وفيما يتعلق بتوقيت حالة الدفاع الشرعى، يرى أنصار مدرسة التفسير الواسع لنص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة أن هذه الحالة تنشأ فى اللحظة التى ترى فيها الدولة أنها مهددة بالعدوان عليها. بعبارة أخرى، فهم يقرون فكرة الدفاع الشرعى «الوقائى» أو «الاستباقى» عن النفس[٤٧]. وتستند هذه الرؤية إلى حجتين رئيسيتين. والحجة الأولى مستمدة من واقع التطور التكنولوچى فى ميدان التسلح ـ لا سيما إنتاج أسلحة دمار شامل ـ وسرعة توجيه هذه الأسلحة الفتاكة إلى العدو باستعمال صواريخ بعيدة المدى. ففى ظل هذا التطور لا يعقل أن تنتظر الدولة وقوع هجوم مسلح عليها بالفعل لكى تمارس حقها فى الدفاع عن نفسها. فإن وقوع هذا الهجوم قد يشل تمامًا قدرة الدولة التى تتعرض له على الدفاع عن نفسها، ناهيك عن أنه قد يؤدى إلى القضاء على كيان الدولة ذاته[٤٨]. أما الحجة الثانية فتستند إلى المنطق القانونى الذى يربط بين الدفاع الشرعى ومفهوم «العدوان» طبقًا لنص المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق. فإن هذا النص يدعو إلى الامتناع عن

«التهديد باستعمال القوة» أو استخدامها، فى العلاقات بين الدول. معنى ذلك، أنه لتحقيق التناسق بين نص المادة (٢ فقرة ٤) ونص المادة (٥١) فإن حق استخدام القوة للدفاع الشرعى عن النفس ينشأ فى حالة «التهديد» باستخدام القوة، وليس فقط كرد فعل لهجوم مسلح وقع بالفعل[٤٩]. وبناء على ذلك، يرى أنصار هذه المدرسة أن الحرب التى شنتها إسرائيل ضد مصر فى أكتوبر (١٩٥٦) هى حرب مشروعة؛ لأنها كانت تهدف إلى القضاء على قواعد الفدائيين الفلسطينيين فى قطاع غزة (الذى كان خاضعًا للإدارة المصرية) الذين كانوا ينتهكون أمن إسرائيل وأخذًا فى الاعتبار توقع استمرار وتصاعد الهجمات الفدائية ضد إسرائيل[٥٠].

ولا تنتهى حالة الدفاع الشرعى إلا بتدخل مجلس الأمن ،من خلال تطبيق الشق العسكرى، لآلية الأمن الجماعى لإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما. والشاهد على ذلك ما حدث فى حرب جزر «فوكلاند» التى اندلعت فى عام (١٩٨٢) بين الأرجنتين وبريطانيا[٥١]. فقد دعا مجلس الأمن[٥٢] إلى وقف القتال، وانسحاب القوات الأرجنتينية من الجزر، وتسوية النزاع بين الطرفين حول السيادة على هذه الجزر بالطرق السلمية. وحيث إن الأرجنتين لم تمتثل لهذا القرار، واصلت القوات البريطانية عملياتها العسكرية، دون معارضة من مجلس الأمن، إلى أن استسلمت القوات الأرجنتينية فى (١١ يونيو ١٩٨٢) معنى ذلك أن تدخل مجلس الأمن سياسيًا لا يكفى لانتهاء حالة الدفاع الشرعى، وأن المقصود بعبارة «إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين» التى وردت فى نص المادة (٥١) من الميثاق هو التدابير العسكرية القسرية المنصوص عليها فى المادة (٤٢) من الميثاق.

خلاصة القول: إن مدرسة التفسير الواسع لنص المادة (٥١) تؤكد على أن ميثاق الأمم المتحدة لا يقيد، بأى شكل من الأشكال، حق ممارسة الدفاع الشرعى عن النفس كما قرره القانون الدولى التقليدى. والسؤال المطروح الآن هو: ما هو موقفنا من الخلاف بين هاتين المدرستين الفقهيتين؟ هل نأخذ بالتفسير الضيق الذى يلتزم بحرفية منطوق نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة، أم نأخذ بالتفسير الواسع لمفهوم الدفاع الشرعى، والذى يمتد إلى حالات كثيرة لا حصر لها؟

لا شك أن التفسير الضيق لنص المادة (٥١) يعكس رغبة صادقة فى أن يقوم المجتمع الدولى، ممثلا فى الأمم المتحدة، بمسئولية حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما، وذلك من خلال التدخل الحاسم ضد أية دولة تنتهك مبدأ الامتناع عن استخدام

القوة أو التهديد باستخدامها فى العلاقات الدولية. ومن هذا المنظور، فإن حق الدولة فى الدفاع عن نفسها لا يقوم إلا فى أضيق الحدود فى حالة تعرضها لعدوان مسلح مباشر أو غير مباشر، وذلك تمهيدًا لممارسة الأمم المتحدة لوظيفتها الأمنية. فكأن هذا الرأى والذى يستند إلى فكرة «اندماج» المجتمع الدولى الحديث، يضع ثقة كاملة فى فاعلية المنظمة الدولية فى إقرار السلم فى العالم، وذلك على غرار الوضع فى المجتمعات الوطنية. ولكن واقع الحال فى العلاقات الدولية لا يدعم هذا الإسراف فى التفاؤل فى فاعلية الأمم المتحدة فى هذا المجال. وانطلاقًا من هذه الملاحظة، فإن التفسير الواسع لنص المادة (٥١) يكون أقرب إلى الواقع شريطة عدم التمادى فيه إلى درجة إفراغ مبدأ عدم استخدام القوة (المادة ٢ فقرة ٤) من كل مضمون حقيقى.

صحيح أن المادة (٥١) تتضمن قاعدة مقررة، وليست منشئة، لحق الدفاع الشرعى الفردى أو الجماعى. ولكن ذلك لا يعنى التطابق التام بين مفهوم الدفاع الشرعى فى ميثاق الأمم المتحدة ومفهومه التقليدى وفقًا للقانون الدولى العام العرفى. فإن مجرد ذكر حق الدفاع الشرعى صراحة فى صلب الميثاق يعنى فى حد ذاته أن واضعى الميثاق أرادوا إقرار بعض الضوابط على ممارسة ذلك الحق لمنع إساءة استخدامه كما حدث فى الماضى، لا سيما من جانب الدول القوية التى تميل عادة إلى استخدام القوة لتحقيق أهداف تتجاوز بكثير هدف الدفاع الشرعى عن الذات. وإضافة إلى ذلك، فإن وضع ضوابط محددة على ممارسة حق الدفاع الشرعى من شأنه تدعيم نظام الأمن الجماعى الذى يعتبر، فى تصور واضعى الميثاق، حجر الزاوية فى تحقيق الأمن والاستقرار فى العالم. ومن ثم، فإنه لمعرفة الضوابط الحقيقية التى فرضها الميثاق على ممارسة حق الدفاع الشرعى، والإحاطة بالقضايا الخلافية التى تثيرها تلك الضوابط، ينبغى تقييم علاقة التفاعل بين نظام «الأمن الجماعى» من جانب، و«الدفاع الشرعى» - خاصة فى صورته الجماعية - من الجانب الآخر، أخذًا فى الاعتبار تطور المتغيرات التى تؤثر فى مسيرة العلاقات الدولية، ومدى انعكاسها على فاعلية الأمم المتحدة فى القيام بمسئوليتها الأساسية فى حفظ السلم والأمن الدوليين فى ظل التحديات الجديدة التى تفرزها بيئة دولية سريعة التغير.

التداخل بين آلية «الأمن الجماعى» وحالة «الدفاع الشرعى الجماعى»

على مستوى التحليل النظرى، فإن مفهوم «الأمن الجماعى» يعنى جملة التدابير التى تتخذها منظمة دولية لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما. وقد نص

ميثاق الأمم المتحدة على أن «يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدوليين» (المادة ٢٤).

هذا النص خاص بتوزيع الاختصاصات بين مجلس الأمن والجمعية العامة من جانب، وبينه وبين المنظمات الإقليمية من الجانب الآخر. فالجمعية العامة، وكذلك المنظمات الإقليمية، تشارك مجلس الأمن فى كل ما يتعلق بأمور السلم والأمن الدوليين. فتنص المادة (١١فقرة ٢) على أن «للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين». وتنص المادة (٥٢فقرة١) على أن المنظمات الإقليمية «تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين ما يكون العمل الإقليمى صالحًا فيها ومناسبًا». ولكن مجلس الأمن، وبالرغم من أنه فرع تنفيذى محدود العضوية، يتمتع بالأولوية فى هذا الميدان. «فعندما يباشر مجلس الأمن بصدد نزاع أو موقف ما الوظائف التى رسمت له فى الميثاق، فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب ذلك منها مجلس الأمن» (المادة ١٢ فقرة ١). وإذا رأت الجمعية العامة أن المسألة المعروضة عليها للمناقشة تتطلب «القيام بعمل» ما فإنه ينبغى أن تحيلها إلى مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده (المادة ١١ فقرة ٢). أما المنظمات الإقليمية، فلا يحق لها استخدام وسائل القمع إلا بإذن مجلس الأمن، أو بتكليف منه، وتحت رقابته وإشرافه (المادة ٥٣ فقرة ١). والسند القانونى لأولوية مجلس الأمن فى هذا المجال هو أن أعضاء الأمم المتحدة قد وافقوا على أن المجلس «يعمل نائبًا» عنهم فى قيامه بواجباته التى يفرضها عليه اضطلاعه «بالتبعات الرئيسية» فى أمر حفظ السلم والأمن الدوليين (المادة ٢٤). فنحن هنا ـ إذن ـ أمام مثال واضح «لتفويض السلطة» (delegation of power) أو، فى واقع الأمر، تفويض المجلس فى ممارسة بعض حقوق السيادة للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة فى هذا الميدان.

ويتبع مجلس الأمن أسلوبين لإقرار السلم والأمن فى العالم، أو إعادتهما إلى نصابهما. الأسلوب الأول، هو محاولة تسوية الأزمات والنزاعات الدولية بالطرق السلمية (الفصل السادس من الميثاق). أما الأسلوب الثانى ـ وهو ما يعنينا فى هذا المقام ـ فهو تطبيق آلية «الأمن الجماعى» (الفصل السابع من الميثاق).

لقد حرص ميثاق الأمم المتحدة على وضع آلية متكاملة لتحقيق الأمن الجماعى. فإذا رأى المجلس أنه «قد وقع تهديد للسلم والأمن الدوليين، أو الإخلال بهما، أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان»، فإنه يتعين عليه أن يقدم فى ذلك توصياته، أو يقرر ما يجب

اتخاذه من تدابير لحفظ السلم والأمن الدوليين، أو إعادتهما إلى نصابهما (المادة ٣٩). يستفاد من هذا النص أن التدابير التى يتخذها المجلس ليست مجرد ردود فعل على الاستخدام غير المشروع للقوة من جانب إحدى الدول؛ لأن تهديد السلم والأمن الدوليين، أو الإخلال بهما، قد يقع فى حالات كثيرة لا تقتصر على الاستخدام غير المشروع للقوة المسلحة. فإذا استخدمت دولة تدابير قسرية غير عسكرية ضد دولة أخرى، فإنها بذلك قد تهدد السلم والأمن الدوليين، أو تخل بالسلم والأمن فى الدولة أو الدول المستهدفة. ويحمل الفصل السابع من الميثاق عنوان: «فيما يتخذ من الأعمال فى حالات تهديد السلم والإخلال به ووقع العدوان». إن استخدام «واو» العطف يفيد بأن صلاحية المجلس فى تطبيق آلية الأمن الجماعى لا ترتبط بالضرورة بمفهوم «العدوان المسلح»، ولكنها تشمل أيضًا العدوان بمفهومه العام، بينما «العدوان المسلح» المباشر أو غير المباشر هو شرط لازم لمباشرة «الحق الطبيعى فى الدفاع الشرعى عن النفس الفردى أو الجماعى» (المادة ٥١). ويتضح ذلك من مقارنة الصيغة الإنجليزية لنص المادة (٣٩) ولنص المادة (٥١). فالمادة (٣٩) تتحدث عن «العدوان» (Aggression)، بينما المادة (٥١) تذكر «الهجوم المسلح» (armed attack). فنطاق استخدام «آلية الأمن الجماعى» أوسع بكثير من نطاق استخدام «آلية الدفاع الشرعى الجماعى» عن النفس.

هذا الاختلاف فى نطاق نفاذ الآليتين يرجع إلى اختلاف الهدف منهما. فإن جوهر «الأمن الجماعى» يستند إلى فكرة أن السلم الدولى لا يتجزأ، فهو يهم المجتمع الدولى ككل، ويفترض الاقتناع بترابط واندماج وحدات ذلك المجتمع، ومن ثم العمل على استقراره وما يتطلب ذلك من استعداد الدول لتحمل التزامات وتضحيات لا ترتبط مباشرة ـ وبالضرورة ـ بتحقيق مصالحها القومية الخاصة. وبناء على ذلك، فإن آلية الأمن الجماعى تطبق ضد أية دولة تهدد السلم والأمن الدوليين، أو تخل بهما، أو ترتكب عملا من أعمال العدوان، سواء كانت تلك الدولة عضواً فى الأمم المتحدة، أم غير عضو فيها (المادة ٢ فقرة ٦)[٥٣]. أما آلية الدفاع الشرعى عن النفس فتقوم على فكرة سلامة الدولة الإقليمية أو استقلالها السياسى فى مواجهة عدوان مسلح تتعرض له من جانب دولة أو دول أخرى. ولذلك فإن هذه الآلية تعتمد على إبرام «الأحلاف الدفاعية» التى تكون موجهة ضد عدوان دولة معينة بالذات، أو محتملة، من خارج التحالف. ولا تقتصر هذه الأحلاف على الدول التى تقع فى منطقة جغرافية محددة، فهى تتسع أيضًا لتضم عدداً

كبيرًا من الدول التى تنتمى إلى مناطق جغرافية مختلفة، ومن الأمثلة لذلك «حلف الأطلنطى». ويعتبر غالبية الفقه الدولى وعلماء السياسة أن الأحلاف العسكرية تمثل عامل تجزئة للمجتمع الدولى نظرًا لارتكازها على واقع التوازنات الدولية المتغيرة الأمر الذى يؤدى إلى شيوع ظاهرة الأحلاف المتضادة التى تهدد السلم والأمن الدوليين، بل قد تمهد لشن الحروب.

من هذا المنظور المجرد، يمكن القول بأن آلية الأمن الجماعى تختلف عن آلية الدفاع الشرعى الجماعى، فآلية الأمن الجماعى هى من قبيل «أعمال الشرطة» (police action) فى المجتمع الدولى، ومن ثم تكون المنظمة الدولية هى صاحبة الكلمة العليا والوحيدة فى كل المواقف التى تستدعى استخدام الوسائل القسرية. أما آلية الدفاع الشرعى الجماعى فتقوم على مبدأ الدفاع عن الذات (auto protection) وتهدف إلى تحقيق النصر على عدو معين أو محتمل[٥٤].

ويترتب على الاختلاف بين هدف «الأمن الجماعى» وهدف «الدفاع الشرعى الجماعى» عن النفس اختلاف آخر من حيث توفر عنصر الإلزام من جانب أو الرضا من الجانب الآخر.

حيث إن آلية الأمن الجماعى تهدف إلى حماية المجتمع الدولى ككل واستقراره، فإن الدول الأعضاء فى المنظمة الدولية المعنية تلتزم بتمكين المنظمة من تطبيقها. وهذا ما أكدته المادة (٢ فقرة ٥) من ميثاق الأمم المتحدة. وعملا بهذا الالتزام، «يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها» (المادة ٢٥)، ويتعهدون بأن «يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن ـ بناء على طلبه وطبقًا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ـ ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين» (المادة ٤٣ فقرة ١). قد يستفاد من هذا النص الأخير أن عنصر الرضا ليس غائبًا عن آلية الأمن الجماعى، حيث إن مساهمة الدول الأعضاء فى تنفيذ قرارات مجلس الأمن تكون بناء على اتفاقات خاصة تبرمها هذه الدول مع المجلس. ولكن نرى أن هذا استنتاج غير صحيح؛ فإن الدول الأعضاء ليست حرة فى إبرام اتفاقات خاصة مع المجلس من عدمه. كل ما فى الأمر أن هذه الاتفاقات الخاصة «تحدد عدد القوات التى تضعها الدول المعنية تحت تصرف المجلس وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها عمومًا ونوع المساعدات والتسهيلات التى تقدمها (المادة ٤٣ فقرة ٢)، وذلك حسب الخطط التى يضعها مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب» والتى يلتزم جميع الأعضاء بالمساعدة فى تنفيذها (المواد ٤٥ إلى ٤٩). فآلية الأمن

الجماعى تقوم - إذن - على عنصر الإلزام وليس على عنصر الرضا. وعلى العكس من ذلك، فإن أساس آلية الدفاع الشرعى الجماعى عن النفس هو الرضا. فإن نص المادة (٥١) على الحق الطبيعى للدول، فرادى أو جماعات، فى الدفاع عن النفس لا يعنى أن الدول الأعضاء ملزمة بتقديم العون إلى الدولة التى تتعرض لعدوان مسلح من جانب دولة أخرى. ولذلك فإن الدول التى ترى أنها غير قادرة على الدفاع عن نفسها بمفردها تبرم مسبقًا اتفاقيات أمنية مع دولة أو دول أخرى، على نمط الأحلاف العسكرية التقليدية، لضمان نجدتها عند الاقتضاء.

ومع ذلك، فإن التفرقة بين «آلية الأمن الجماعى» و«آلية الدفاع الشرعى الجماعى» ليست مطلقة حتى على مستوى المفاهيم. فإن واقع الحياة الدولية يؤكد تداخل الآليتين نظرًا لارتكازهما على مبدأ مشترك هو أن العدوان على أية دولة عضو فى منظمة دولية، أو طرف فى معاهدة تحالف جماعية، يعتبر عدوانًا على جميع الأعضاء، أو الأطراف الآخرين، ومن ثم ينبغى مواجهته بالقوة الجماعية لجميع هذه الدول. فمبدأ «التعاون الأمنى» هو سمة مشتركة بين الآليتين. ولكن يظل الاختلاف بينهما قائمًا من حيث التطبيق لا سيما على صعيد التنظيم الإقليمى. فقد ذكرنا أن المنظمات الإقليمية تقوم بدور فى تحقيق الأمن الإقليمى، ولكن لا يحق لها استخدام وسائل القمع إلا بتكليف من مجلس الأمن، أو بناء على ترخيص منه، وتحت رقابته. وبسبب هذا القيد، استعانت المنظمات الإقليمية كما ذكرنا بآلية الدفاع الشرعى الجماعى عن النفس تحت مظلة المادة (٥١) بدلا من الاعتماد على آلية الأمن الجماعى الإقليمى فى حدود الفصل الثامن من الميثاق. وكان هذا التوجه واضحًا منذ البداية بالنسبة للتنظيم الإقليمى الأمريكى (اتفاق شابولتيبيك لعام (١٩٤٥) والذى تأكد فى ميثاق ريو فى عام (١٩٤٧) وميثاق بوجوتا فى عام (١٩٤٨) بينما لم يستعن النظام الإقليمى العربى الذى أقامه ميثاق جامعة الدول العربية فى عام (١٩٤٥) بآلية الدفاع الشرعى الجماعى عن النفس إلا فى عام (١٩٥٠) بإبرام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى. وقد أصبح هذا التوجه أكثر إلحاحًا وأكثر شمولا تحت وطأة اشتداد «الحرب الباردة» بين المعسكرين الأمريكى والسوفيتى التى أدت إلى استحالة تطبيق نظام الأمن الجماعى العالمى كما تصوره الفصل السابع من الميثاق[٥٥]. فبالإضافة إلى الاتفاقيات الأمنية الثنائية، انتشرت ظاهرة الأحلاف الجماعية عبر جميع القارات (حلف الأطلنطى، حلف وارسو، حلف بغداد، حلف جنوب شرقى آسيا، حلف الأنزوس، حلف ريو، . . . إلخ). وهكذا أصبحت آلية الدفاع الشرعى الجماعى عن النفس هى ركيزة

تحقيق السلم والأمن فى مناطق العالم المختلفة، وتوارت آلية الأمن الجماعى المنوطة أساسًا بالأمم المتحدة وبصفة ثانوية بالمنظمات الإقليمية.

ولكن تجدر ملاحظة أن لجوء المنظمات الإقليمية إلى آلية الدفاع الشرعى الجماعى قد يخلق بعض الصعوبات فى حالة التمسك بالتفسير الضيق لنص المادة (٥١) من الميثاق. ولذلك اعتادت الدول الالتفاف حول القيود التى فرضتها تلك المادة على ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس[٥٦].

فقد تم التوسع فى مفهوم «العدوان» الذى يبرر ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس. فلم يعد العدوان قاصرًا على العدوان المسلح المباشر كما ورد فى منطوق نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة، ولكنه أصبح يشمل أيضًا العدوان المسلح غير المباشر على النحو الذى تم توصيفه فى تعريف الجمعية العامة للعدوان فى عام (١٩٧٤) كما سبق القول. ولكن، على خلاف ما ذهب إليه حكم محكمة العدل الدولية فى قضية نيكاراجوا ضد الولايات المتحدة سالف الذكر، يرى البعض أن العدوان يشمل أيضًا أعمالاً أخرى لا يمكن وصفها بأنها عدوان مسلح غير مباشر بالمفهوم السابق. وطبقًا لهذا الرأى، فإن مجرد السماح لجماعات ثورية مسلحة بالتواجد فى إقليم دولة معينة ودعمها سياسيًا واقتصاديًا ولوجستيا من قبل تلك الدولة ولكن دون مشاركتها الإيجابية فى أنشطة هذه الجماعات، يعتبر أيضًا من قبيل العدوان الذى يبرر قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس[٥٧]. ونحن نرفض هذا الرأى، ونؤيد موقف محكمة العدل الدولية فى هذا الشأن؛ لأنه من الخطورة بمكان التوسع فى مفهوم العدوان إلى حد يسمح بإضفاء شرعية دولية على تجاوزات عديدة لاستخدام القوة فى حالات غير محددة بزعم الدفاع الشرعى عن النفس. وسوف نعود إلى هذا الموضوع عند بحث إشكالية المواجهة العسكرية لأعمال الإرهاب الدولى. وبنفس المنطق، نرفض ادعاء بعض الدول بأن المساس بمصالحها الاقتصادية الحيوية يعتبر من قبيل العدوان الذى يبرر قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس. وينطبق نفس المنطق على التدخل العسكرى بحجة حماية المواطنين فى الخارج، أو لاعتبارات إنسانية، أو لنصرة الديمقراطية كما سنرى.

ومن ناحية أخرى، فقد استمرت الدول فى اتباع سياسة «الدفاع الشرعى الوقائى»، أو «الاستباقى»، عن النفس[٥٨]. فى حالة اعتقادها بأنها تتعرض لتهديد بالعدوان بالرغم من مخالفة هذه السياسة لمنطوق نص المادة (٥١) من الميثاق، والذى ينص على أن «الهجوم المسلح» هو السبب الوحيد لقيام حالة الدفاع الشرعى. وقد رأينا أن هذا المفهوم الضيق

لسبب قيام حالة الدفاع الشرعى قد ارتبط بافتراض فعالية آلية الأمن الجماعى التى تنفرد الأمم المتحدة بتطبيقها بصفة أساسية والمنظمات الإقليمية بصفة ثانوية وحيث إن آلية الأمن الجماعى لمواجهة كل تهديد للسلم والأمن الدوليين لم تدخل حيز التطبيق الفعلى بالنسبة لشقها العسكرى، فإنه يكون من المنطق أن تستخدم الدول القوة المسلحة لمواجهة أى «تهديد» لها بالعدوان، شريطة أن يكون هذا التهديد مؤكدًا وحالاً أو على وشك الوقوع (imminent aggression)، أى أن تكون هناك دلائل واضحة على أن العدوان المرتقب على وشك الوقوع، كأن تكون المراحل الأولى لارتكابه قد بدأت بالفعل وفقًا لملابسات كل حالة على حدة. أما التهديد غير المؤكد بالعدوان، فلا يكفى لممارسة حق الدفاع الشرعى الوقائى، أو الاستباقى، عن النفس، ومن ثم فإن استخدام القوة فى هذه الحالة يكون غير مشروع. وفى هذا الصدد، يشير مفهوم الدفاع الشرعى الوقائى إلى إشكالية خاصة تتعلق بأسلحة الدمار الشامل، لا سيما الأسلحة النووية[٥٩]. وقد سبق أن أشرنا إلى هذه الإشكالية فى سياق تحليل نص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة. ونرى أن شروط قيام حالة الدفاع الشرعى الوقائى، أو الاستباقى، عن النفس تنطبق على جميع صور التهديد بالعدوان بصرف النظر عن نوعية الأسلحة المستخدمة، سواء كانت تقليدية أو غير تقليدية. ففى جميع الأحوال لا يحق للدولة استخدام القوة بحجة الدفاع الشرعى الوقائى، أو الاستباقى عن النفس إلا إذا ثبتت جدية التهديد الذى تتعرض له، وأن هذا التهديد حال وعلى وشك الوقوع. وهذا ما أكده مجلس الأمن فى قراره رقم (٤٨٧) الذى صدر بالإجماع فى ١٩ يونيو ١٩٨١ والذى أدان قصف إسرائيل للمفاعل النووى العراقى باعتباره «انتهاكًا» لميثاق الأمم المتحدة ولقواعد القانون الدولى العام»[٦٠].

إن الإشكالية الحقيقية فى هذا الصدد هى إشكالية إثبات، وتكمن صعوبتها فى التحقق من أن إدراك الدولة للخطر الذى يتهددها بسبب حيازة دولة أخرى لأسلحة دمار شامل يكون مبنيًا على أسس موضوعية. كما ينبغى أيضًا إثبات أن استخدام القوة هو الوسيلة الوحيدة لتفادى ذلك الخطر. فقد تدعى دولة أن حيازة دولة أخرى لأسلحة دمار شامل، أو العمل على حيازتها، يهدد أمنها القومى، وبناء على هذا الادعاء تبادر لاستخدام القوة ضد الدولة مصدر التهديد المزعوم بحجة الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس. ونرى أنه من الخطورة بمكان التسرع باستخدام القوة دون التثبت من حقيقة التهديد وجديته ومداه وإثبات أن استخدام القوة هو الوسيلة الوحيدة لتفاديه. وقد تجلت هذه الخطورة فى الحالة العراقية حين ادعت الولايات المتحدة وبريطانيا بأن العراق يملك أسلحة دمار شامل، وأنه

من الضرورى تدمير هذه الأسلحة التى تهدد الأمن القومى لهاتين الدولتين ولدول المنطقة بأسرها. وبناء على ذلك، شنت الولايات المتحدة وبريطانيا حربًا شاملة ضد العراق فى (٢٠٠٣)، وبدون تفويض من مجلس الأمن للقضاء على مصدر الخطر. وقد ثبت أن هذا الادعاء هو أكذوبة متعمدة لتحقيق أهداف سياسية وإستراتيجية لا تمت بصلة إلى الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس أو لحفظ السلم والأمن الدوليين. ولنا عودة إلى هذا الموضوع فى الفصل الخاص بدراسة الحالة العراقية.

وإضافة إلى ما تقدم، فقد نصت المادة (٥١) على حق الدول فى الدفاع عن نفسها «إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين». وقد أثارت هذه العبارة إشكالية تفسيرية فيما يتعلق بنوعية التدابير التى يتخذها المجلس، والتى توقف استمرار ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس. فقد رأينا أن عناصر آلية الأمن الجماعى تشمل التنديد بالعدوان، وتوقيع عقوبات سياسية واقتصادية على الدول المتهمة بالعدوان، والتدخل العسكرى المباشر ضد تلك الدولة. وقد يكتفى المجلس بعنصر منها أو يجمع بينها بشكل متدرج أو بشكل متداخل ومتزامن وفق مقتضى الحال. ويرى أنصار التفسير الضيق لحق الدفاع الشرعى أنه بمجرد أن يشرع مجلس الأمن فى اتخاذ التدابير التى يراها ملائمة لمواجهة العدوان تتوقف آلية الدفاع الشرعى لتحل محلها آلية الأمن الجماعى، ويصبح المجلس هو الجهة الوحيدة المختصة بإدارة الموقف والسيطرة على مساره. أما أنصار التفسير الواسع لحق الدفاع الشرعى، فيرون أن تدخل المجلس سياسيًا فى الموقف، أو توقيع عقوبات غير عسكرية على الدولة المتهمة بالعدوان، لا يكفى لانتهاء حالة الدفاع الشرعى، وأن المقصود بعبارة «إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين» التى وردت فى نص المادة (٥١) هو التدابير العسكرية القسرية المنصوص عليها فى المادة (٤٢) من الميثاق.

ونحن نؤيد الرأى الفقهى الأخير؛ لأنه يتسق وواقع العلاقات بين الدول، كما أنه يتفق مع موقف مجلس الأمن نفسه من «حرب فوكلاند» على سبيل المثال.

وحيث إنه قد ثبتت استحالة تطبيق الشق العسكرى لآلية الأمن الجماعى حتى الآن كما ذكرنا، فإن معنى ذلك أن ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس تبقى مفتوحة بحكم الواقع بالرغم من توقيتها قانونًا بحكم نص المادة (٥١). أكثر من ذلك، وإدراكًا لعجزه عن تطبيق الشق العسكرى لآلية الأمن الجماعى، فإن مجلس الأمن قد يوافق صراحة على استمرار الدول فى ممارسة حقها فى الدفاع عن النفس. نذكر على سبيل المثال تأكيد المجلس على حق

الكويت والدول المتعاونة معها فى الدفاع عن النفس ردًا على الهجوم المسلح الذى قام به العراق ضد الكويت (القرار رقم ٦٦١ فى ٦ أغسطس ١٩٩٠).

وأخيرًا، وهنا مربط الفرس، فقد تجاوزت الدول حدود مبدأ «التناسب» بحجة أن الدفاع الشرعى عن النفس لا يهدف فقط إلى رد العدوان، وإعادة الأمور إلى الوضع الذى كانت عليه قبل العدوان، ولكنه يهدف أيضًا إلى «ردع» الدولة المعتدية، وتجريدها من عناصر القوة التى تمكنها من معاودة العدوان.

وهكذا، فإن واقع الحياة الدولية يؤكد التوسع فى تفسير نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة، بحيث أصبحت آلية الدفاع الشرعى الجماعى عن النفس تقترب من آلية الأمن الجماعى بالقياس إلى مفهوم «الردع» الذى أصبح قاسمًا مشتركًا بين الآليتين، وأصبح من الصعب الفصل بينهما فصلا تامًا. وهذا ما حدث بوضوح فى حالة الغزو العراقى للكويت. فلم يكتف المجلس بتأكيد حق الكويت والدول المتعاونة معها فى الدفاع عن النفس. فقد أجاز أيضًا للقوات المتحالفة بأن تتخذ من التدابير العسكرية البحرية والجوية ما يتناسب مع الظروف المحددة، وحسب الضرورة، لفرض تنفيذ العقوبات الاقتصادية التى وقعها المجلس على العراق (القرار رقم ٦٦٥ فى ٢٥ أغسطس ١٩٩٠، والقرار رقم ٦٧٠ فى ٢٥ سبتمبر ١٩٩٠). وحيث إن منطق العقوبات يقوم على فكرة «الردع»، أصبحت قوات التحالف هى أداة ذلك الردع، والتى استخدمها مجلس الأمن فى حدود صلاحياته بمقتضى الفصل السابع من الميثاق. ويظهر ذلك بوضوح أكثر فى قرار المجلس رقم (٦٧٨) فى (٢٩ نوفمبر ١٩٩٠)، والذى أذن «للدول المتعاونة مع حكومة الكويت» بأن تستخدم جميع الوسائل لدعم تنفيذ القرارات ذات الصلة بحالة الكويت والعراق «وإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما فى المنطقة». هذه العبارة تفيد بأن مهمة قوات التحالف لم تعد قاصرة على مواصلة ممارسة حقها فى الدفاع الشرعى عن النفس وتحرير الكويت من الاحتلال العراقى، ولكنها أصبحت أيضًا أداة لردع العدوان وإعادة السلم والأمن الدوليين فى المنطقة إلى نصابهما. وهكذا فإن «حرب تحرير الكويت» جمعت، وبتفويض من مجلس الأمن (delegation of power)، بين آلية الدافع الشرعى الجماعى وآلية الأمن الجماعى.

وقد تشكك البعض فى شرعية ذلك التفويض؛ لأنه يتجاوز حدود اختصاصات مجلس الأمن كما هى مقررة فى الفصل السابع من الميثاق (ultra vires)، كما أنهم انتقدوا ذلك

التفويض من حيث أبعاده السياسية؛ لأنه حول المجلس إلى مجرد أداة لإضفاء الشرعية على أهداف الولايات المتحدة الأمريكية ومواقفها تجاه القضايا العالمية. وسوف نقوم بتقييم هذا الرأى فى الفصل المخصص لدراسة الحالة العراقية. ونكتفى فى هذا المقام برصد التداخل بين آليات الدفاع الشرعى الجماعى وآلية الأمن الجماعى والذى أدى بطبيعة الحال إلى التوسع فى مفهوم الدفاع الشرعى إلى أبعاد تتجاوز الإطار المحدد له فى منطوق نص المادة (٥١) من الميثاق. ولكن إذا كان هذا المفهوم الموسع للدفاع الشرعى قد أصبح مقبولا من حيث المبدأ من غالبية الفقه الدولى، كما تستند إليه الدول فى تصرفاتها، فإن تطبيقات ذلك المفهوم الموسع على الحالات الخاصة مازالت تثير خلافات فقهية عميقة ونزاعات سياسية حادة تختلف أبعادها من حالة إلى أخرى بالقياس إلى وضع البيئة الدولية زمن إثارة هذه الحالات. ولا يتسع المقام لإجراء مسح كامل للقضايا الخلافية التى أثارها التوسع فى مفهوم الدفاع الشرعى بوصفه استثناء واردًا على مبدأ تحريم استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، فى العلاقات الدولية. ونكتفى باستعراض أهم المستجدات التى طرأت على ذلك المبدأ فى السنوات الأخيرة لاسيما فى مجال مكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى، وفى مجال حماية حقوق الإنسان، أو ما يطلق عليه أحيانًا التدخل لاعتبارات إنسانية وما يتفرع عنها من ادعاء مشروعية التدخل بالقوة لفرض النظام الديمقراطى أو دعمه.



هوامش الفصل الخامس

(١) ما أكثر الدراسات التى تناولت موضوع الدفاع الشرعى عن النفس. فبالإضافة إلى المؤلفات العامة فى القانون الدولى التى تفرد عادة فصلا أو مبحثًا خاصًا لدراسة هذا الموضوع، فقد تناولته دراسات متخصصة كثيرة نذكر منها:

ALEXANDROV (stanimar), Self - Defence Against the Use of Force in International Law, The Hague, Kluwer Law International 1996; BOWETT (D.W.), SELF - Defence in International law, Manchester, 1958; BROWNLIE (I), " the Use of Force in self - Defence", B.Y.B.I.L., 1961, pp. 183 -268 ; CHALABI (Hassan Abd el Hadi al) La legitime defense en Droit International (these de doctorat), Le Caire , les editions universitaires, 1952; DELIVANIS (Jean), la legitime defense en Droit International Public moderne, Paris , librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1971; Dinstein (YORAM), War, Aggression and Self -Defence, Cambridge, Grotius Publications, 1988; GIRAUD (E.), " La theorie de la legitime defense, R.C.A.D.I., tome 49, 1934 - III, pp. 687 - 868; SCHWEBEL (S.M.) , " Aggression ,Intervention and Self - Defence", R.C.A.D.I., vol . 136, 1972- II, pp. 411 -498; TAOKA (R.), the Right of Self - Defence in International Law, The Institute of Legal Studies, Osaka University of Economics and Law, 1978; ZOUREK (Jaroslav), " la notion de legitime defense en droit International: apercu historique et principaux aspects du probleme", Annuaire de l'Institut de Droit International, 1975 (69), pp.1 - 78.

(٢) ينبغى التذكير بقضية منهجية سبق أن أشرنا إليها عند بحث موضوع استخدام القوة بحكم الضرورة وهى تتعلق بمصطلح «حق الدفاع الشرعى». فالبرغم من شيوع هذا المصطلح وتكريسه فى مواثيق دولية كثيرة، فهو مصطلح غير دقيق من الناحية الفنية. فالدفاع الشرعى ليس «حقًا شخصيًا» (subjective right) تمارسه دولة إزاء دولة أو دول أخرى ترتكب نوعية خاصة من الأعمال غير المشروعة يطلق عليها مصطلح «العدوان»، ولكنه عبارة عن «موقف» أو «وضع» (situation) يحدث فى الواقع ويترتب على تحققه إعفاء الدولة من الالتزام العام بمبدأ منع استخدام القوة فى مواجهة الدول التى تبادر باستخدام القوة على وجه غير مشروع. راجع فى ذلك:

AGD (Roberto), "Additif au huitieme rapport sur la responsibiltc internationale" Annuaire de la Commission du Droit International Vol. II, Premiere Partie, 1980, pp. 51-52.

(٣) نقلا عن

Al-Chalabi, op-cit., p.21.

(٤) نفس المرجع، ص ٢١، هامش ١.

(5) Lysen (A.),ed.,Le Pacte Kellogg- Documents concernant le traite multilateral contre la guerre signe a Paris, le 27 aout 1928, Leyde, Sijthoff, 1928, p.54.

(٦) نقلا عن :

al-Chalalabi, op.cit.p. 23.

وينبغي التذكر في هذا الصدد أن الثورة الصناعية في ألمانيا لم تتوطد إلا بعد توحيدها على يد بسمارك بعد انتصارها على فرنسا في حرب ١٨٧٠ . ولكن الثورة الصناعية في ألمانيا، وإن بدأت متأخرة مقارنة ببريطانيا وفرنسا، فقد سارت في خطى سريعة جداً : فلم تمض سوى فترة زمنية قصيرة حتى أصبحت ألمانيا من أكبر الدول الصناعية في العالم متفوقة على بريطانيا وعلى فرنسا في مجالات كثيرة . ولكن من ناحية أخرى، فإن طفرة الاقتصاد الصناعي الألماني حدثت بعد إخضاع الحيز الجغرافي في خارج أوروبا لسيطرة الدول الصناعية والتجارية الكبرى . فلم يكن لألمانيا مستعمرات ذات قيمة اقتصادية كبيرة تستطيع أن تعتمد عليها في دفع صناعتها إلى الأمام . ولذلك برزت أهمية منطقة أوروبا الشرقية، وهي تضم دولا غير صناعية، كمجال حيوي لاستمرار نمو الرأسمالية الصناعية الألمانية . راجع في ذلك :

سمعان بطرس فرج الله، العلاقات السياسية الدولية في القرن العشرين، مرجع سابق، ص١٢ - ٢٠، ٤٨ - ٥٠ .

(7) HEFFTER (A.W.), Le droit international public de l'Europe,traduit d'apres la zeme, edition allemande par J.Bergson, Berlin, Schroeder, 1857 ; KLUBER, Droit des gens moderne de l'Europe, 2 e ed., Paris, Guillaum, 1874

(8) WALDOCK (Sir Hamphry) , "General Course on Public International Law", R.C.A.D.I., 1962, p.230.

(٩) راجع في تحليل الآراء الفقهية حول هذا الموضوع :

Al-CHALABI., op.cit.,pp.29-38.

(10) BRIERLY (J.L.), The Law of Nations, 6 th ed. Revised by C.H.M. Waldock, Oxford, the Clarendon Press,1963,pp.407-408.

(11) WALDOCK, op.cit.,P.231.

(١٢) إضافة إلى المراجع الواردة في الهامش رقم ١ من هذا الفصل، راجع :

BOWETT (Derek W.),"Collective Self-Defence under the Charter of the United Nations", B.Y.I.L.,1955-1956,pp.13-161.COMBACAU (Jean), "The Exception of Self-defence in U.N. practice", in CASSESE (A.),dir., The Current Legal Regulation of the Use of Forece, Dordrecht,Nijhoff, 1986, pp. 9-39, DINH (Nguyen Quoc),"La legitime defense d'apres la Charte des Nations Unies," , Revue Generale de Droit International public, Paris, 1948,pp.223-254. YAKEMTSCHOUK (R.), "La legitime defense et l'article 51 de la Charte de l'ONU", Annales de droit et de Science politique, XIV, 1954,pp.54-88.,

(13) YASSEEN(M.K.),"L'interpretation des traites d'apres la Convention de Vienne", R.C.A.D.I., 1976 (III), pp.1-114.

(14) AGO (R.), BROWNLIE (Ian), DINH (N.Q.), FALK(R.) GUGGENHEIM (P.), HENKIN (L.), JESSUP (PH.C.), KELSEN (H.), SORENSEN (MAX), WEHBERG ((H.), WRIGHT (Q), ZOUREK (J.)iiii

(١٥) فى القرار رقم (٣٣٠) الصادر فى (٢١ مارس ١٩٧٣)، اعتبر مجلس الأمن أن التدابير القسرية الاقتصادية أو السياسية قد تؤدى إلى مواقف من شأنها تهديد السلم والأمن الدوليين.

(١٦) ادعت بعض الدول بأن «العدوان الاقتصادى» قد يكون سبباً لقيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس. فمن بين جملة أسباب لتبرير غزو العراق للكويت فى (٢ أغسطس ١٩٩٠)، ادعت الحكومة العراقية بأن الكويت، وبالتواطؤ مع الولايات المتحدة الأمريكية، قد تعمدت طرح كميات كبيرة من البترول فى الأسواق العالمية متجاوزة بذلك الحصة المقررة لها فى سقف الإنتاج كما حددته منظمة «الأوبك» وقد ترتب على هذه السياسة انخفاض أسعار البترول، ومن ثم حرمان العراق من الموارد المالية اللازمة لإعادة إعماره بعد الحرب العراقية ـ الإيرانية. وقد أعلنت الحكومة العراقية آنذاك أن سياسة الكويت البترولية هى بمثابة حرب معلنة ضد العراق تماثل «العدوان المسلح» من حيث النتائج، ومن ثم تخول للعراق ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس. راجع فى ذلك:
سعد البزاز، حرب تلد أخرى: التاريخ السرى لحرب الخليج، عمان(الأردن)، الأهلية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية (١٩٩٢)، ص ٣٢، ٥١، ٨١، ١٣٦، ١٥٢ محمد حسنين هيكل، حرب الخليج: أوهام القوة والنصر، القاهرة، مركز الأهرام للترجمة والنشر، الطبعة الأولى، (١٩٩٢)، ص ٣٢٠، ٣٢٣.
ومن المفارقة أن الحكومة الأمريكية، التى عارضت بشدة أن يتضمن تعريف الجمعية العامة للأمم المتحدة للعدوان (١٩٧٤) فكرة «العدوان الاقتصادى»، هددت، على لسان وزير خارجيتها (هنرى كيسنجر)، باستخدام القوة العسكرية لمواجهة سياسة «حظر النفط» التى نفذتها الدول النفطية العربية بمناسبة حرب أكتوبر (١٩٧٣) وقد استند هذا التهديد إلى حق الدول الغربية، التى تتعرض «للاختناق الاقتصادى» بفعل السياسة البترولية العربية، فى الدفاع الشرعى عن نفسها. وقد أيد جانب من الفقه الأمريكى هذا الموقف، نذكر منهم على سبيل المثال الفقيه البارز (J.Stone) الذى ادعى بأن الدول العربية البترولية انتهكت نص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة عندما فرضت حظراً على تصدير النفط إلى الولايات المتحدة الأمريكية ودول أخرى ساندت إسرائيل فى حرب (١٩٧٣)، وبالتالى تتمتع هذه الدول بحق الدفاع الشرعى عن النفس. راجع:
STONE (J.), Conflict through Consensus. 1977.

(١٧) راجع نص المادة (٣٢) من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بشأن قانون المعاهدات.

(18) I.C.J., "Military and Paaramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicar.Vs U.S.), Report, 1986.

وقد نشر النص الكامل للحكم فى: U.N.Doc., S/ 16564

(19) MOORE (John Norton), "The Secret War in Central America and the Future of World Order", A.J.I.L., Vol. 80, No1, January 1986, pp. 43 - 127.

(20) ALLSEBROOK (Mary), Prototypes of peacemaking, London, Longman, 1986, p. 104.

(21) S.C. Res. 530, May 19, 1983.

(22) G.A. Res. 38/10, Nov. 11, 1983.

(23) ALLSEBROOK, op.cit. , p. 105.

في يونيو (١٩٨٤)، تقدمت «مجموعة كونتا دورا» بخطة عمل منقحة لتحقيق الأمن والتعاون في أمريكا الوسطى (Contadora Act on Peace and Cooperation in Cental America). راجع نص هذه الخطة في تقرير الأمين العام للأمم المتحدة إلى الجمعية العامة:

U.N.Doc. A / 39/ 562, Oct.9 , 1984, pp. 5 -38

(٢٤) لا يعنينا في هذا المقام مناقشة الحجج التي استندت إليها الولايات المتحدة لتبرير انسحابها من إجراءات التقاضي في مرحلة النظر في موضوع القضية اعتراضًا على ولاية المحكمة في نظر النزاع، واحتجاجًا على قرار المحكمة الصادر في ١٠ مايو ١٩٨٤.

(25) I.C.J. ,Report, 1986, 8, 103.

(٢٦) رفضت الولايات المتحدة أمام المحكمة الإفصاح عن المعلومات التي تثبت تدخل نيكاراجوا في دول الجوار، وذلك بحجة أن الكشف عن هذه المعلومات بالغة السرية يهدد الأمن القومي الأمريكي.

وفي حقيقة الأمر، فإن استخدام القوة ضد نيكاراجوا لم يكن بسبب تدخلها غير المشروع في شئون دول الجوار، ولكنه كان بهدف قلب نظام الحكم في نيكاراجوا الذي رأت الحكومة الأمريكية أنه أصبح يندرج في إطار «الشيوعية العالمية». ففي خطاب بتاريخ ٢٤ يناير ١٩٨٥، أكد الرئيس ريجان بأن مساندة المناضلين من أجل الحرية (جبهة «الكونترا») تتفق بالتأكيد مع أحكام ميثاق الأمم المتحدة وميثاق منظمة الدول الأمريكية بشأن الدفاع الشرعي الفردي والجماعي عن النفس نقلا عن (MOORE, op.cit., p.112). وفي خطابه أمام الكونجرس في ٦ فبراير ١٩٨٥ عن «حالة الاتحاد» أعاد الرئيس ريجان نفس تأكيده السابق (MULLERSON (R.), "Self -Defense in the Contemporary World", DAMROSCH & SCHEFFER, op.cit., p. 15 In).

وفي مؤتمر صحفي في (٦ مارس ١٩٨٥) أعلن الرئيس الأمريكي صراحة بأن هدف الولايات المتحدة هو الإطاحة بحكومة «سندنيستا» في نيكاراجوا: (AMATO (A.), "Nicaragua and International Law, the "Academic" and the "Real", A.J.I.L.,vol. 79, No3, July (1985, p. 657).

وقد رفضت محكمة العدل الدولية هذا المنطق الأمريكي؛ لأنه لا يمكن تصور وجود قاعدة دولية جديدة تبيح لدول حق التدخل ضد دولة أخرى على أساس أن نظام الحكم فيها قد اختار أيديولوجية معينة أو نظامًا سياسيًا معينًا (I.C.J., Report, 1986,8,133).

(27) I.C.J., Report 1986, Parag. ,101 EISEMANN (P.- M.), "L'arret de la C.I.J. dans l'affaire des activites militaires et paramilitaires au Nicaragua", A.F.D.I., 1986, PP. 153 - 191.

(28) FALK (R.A.), Legal order in a Violent World , Princeton University Press, 1968, p. 258.

(٢٩) ما يسمى في التعبير الشائع «بالعدوان المقنع» (covert aggression).

(٣٠) إضافة إلى المادة (٢ فقرة ٦)، هناك نصوص أخرى في الميثاق تشير إلى علاقة الدول غير الأعضاء بمنظمة الأمم المتحدة. فتنص المادة (١١ فقرة ٢) على أن «للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تكون

لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولي يرفعها إليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة، أو مجلس الأمن، أو دولة ليست من أعضائها . . .». وتنص المادة (٣٢) على أن «كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ليس بعضو فى مجلس الأمن، وأية دولة ليست عضواً فى الأمم المتحدة، إذا كان أيهما طرفًا فى نزاع معروض على مجلس الأمن لبحثه، يدعى إلى الاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع . . .». وتنص المادة (٣٥ فقرة ٢) على أن «لكل دولة ليست عضواً فى الأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أى نزاع تكون طرفًا فيه . .». وتنص المادة (٥٠) على أنه «إذا اتخذ مجلس الأمن ضد أية دولة تدابير منع أو قمع، فإن لكل دولة أخرى ـ سواء كانت من أعضاء الأمم المتحدة أم لم تكن ـ تواجه مشاكل اقتصادية خاصة تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير، الحق فى أن تتذاكر مع مجلس الأمن بصدد حل هذه المشاكل». وتنص المادة (٩٣ فقرة ٢) على أنه «يجوز لدولة ليست من الأمم المتحدة أن تنضم إلى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الأمن».

وهناك نصوص أخرى فى الميثاق تخاطب الدول بصفة عامة، سواء كانت من أعضاء الأمم المتحدة أو من غير أعضائها. فالمادة (١ فقرة ٢) تتحدث عن إنماء العلاقات الدولية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها . . . » وتنص المادة (٢ فقرة ٧) على مبدأ عدم التدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما . . . ».

هذا، وقد اتخذت الجمعية العامة قراراً فى (١٢ ديسمبر ١٩٤٦) (Res. 39 (I)) يفرض عقوبات على نظام حكم الجنرال فرانكو فى إسبانيا على اعتبار أنه يهدد السلم والأمن الدوليين، فى حين لم تكن إسبانيا عضواً فى الأمم المتحدة. وفى (٢٤ ديسمبر ١٩٥٣)، طالب مجلس الأمن الدولة الأردنية (قبل أن تصبح عضواً فى الأمم المتحدة) باتخاذ تدابير لمنع تسلل غير المصرح لهم عبر خط الهدنة.

(31) JESSUP (Ph.C.), A Modern Law of Nations, New York , Macmillan, 1948, p. 166; SORENSEN (Max), "Principes de droit International public, R.C.A.D.I., 1960, P . 241; ARECHAGA, op.cit., pp. 504 - 506.

يثير استخدام أسلحة الدمار الشامل إشكالية تفسيرية خاصة بالدفاع الشرعى الوقائى، كما سنرى.

(٣٢) هذا لا يعنى أن جميع وسائل النضال العسكرى ضد الاستعمار أو الاحتلال أو سياسة الفصل العنصرى هى مسائل مشروعة. فإن مشروعيتها تخضع لأحكام القانون الدولى الإنسانى التى تحمى المدنيين وممتلكاتهم، ومن ثم فهى تحرم ما يسمى «بالأعمال الإرهابية» باعتبارها «جرائم ضد الإنسانية».

(٣٣) يرى الفقيه الإيطالى (Roberto Ago) أن هناك تطابقًا بين مفهوم الدفاع الشرعى وفقًا لنص المادة (٥١) من الميثاق ومفهومه التقليدى إذا تمت تنقية مفهوم الدفاع الشرعى من المفاهيم الأخرى التى تداخلت فيه فى التطبيق مثل مفهوم «الضرورة» أو مفهوم «الانتقام». راجع فى ذلك:

C.D.I., Additif au huitieme rapport sur la responsabilite des Etats , op.cit., pp. 61 - 62.

من نفس الرأى:

BROWNLIE (I.), International Law and the Use of Force by States , op.cit., p . 269 ff.

(٣٤) حسن عبد الهادى الشلبى، مرجع سابق، ص ١٠٠ - ١٠١.

(35) BOWETT (D.W.), FAWCETT (J.E.S.), FITZMAURICE (G.), GREEN (L.C.), MacDOUGAL (M.S.) and FELICIANO (F.P.), MOORE (J.N.), O.CONNELL (D.P.), SCHWEBEL (S.M), STONE (J.)i..

(٣٦) لقد انعقد مؤتمر «دمبرتون أوكس» على مرحلتين: المرحلة الأولى، وهى الأهم، بين الولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة، والاتحاد السوفيتى (٢ أغسطس إلى ٨ سبتمبر ١٩٤٤). والمرحلة الثانية، بين الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة، والصين (٢٩ سبتمبر - ٧ أكتوبر ١٩٤٤).

(37) KOPELMANAS (Lazare), L'Organisation des Nation Unies, Paris , Librairie du Recueil Sirey, 1947, pp. 37 - 39..

(38) United Nations Conference on International Organization (U.N.C.I.O.), vol. 6, p . 334

نقلا عن :

WALDOCK (H.), "General Course on Public International law", R.C.A.D.I., 1962, P. 234.

(٣٩) عند نشأة جامعة الدول العربية فى مايو ١٩٤٥، لم يكن العمل العسكرى الجماعى للدول العربية من بين أولويات الجامعة لتحقيق «الأمن الجماعى العربى». فقد كانت معظم الدول المؤسسة للجامعة خاضعة للاحتلال العسكرى البريطانى (مصر، شرق الأردن، العراق) أو الفرنسى (سوريا، لبنان)، كما أنها كانت مقيدة بمعاهدات تحالف مع هاتين الدولتين. أما المملكة العربية السعودية واليمن فلم يكن لهما آنذاك قوة عسكرية ذات شأن. وهذا ما يفسر إغفال ميثاق جامعة الدول العربية النص صراحة على أن من بين أهداف المنظمة تحقيق الأمن الجماعى للوطن العربى بالرغم من أنه هدف أساسى، من المنظور السياسى والأمنى، لكل تنظيم دولى ذى طبيعة سياسية فى المقام الأول. وقد اكتفى الميثاق بالنص فى المادة (٦) على أنه إذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة، أو خشى وقوعه، فللدولة المعتدى عليها، أو المهددة بالاعتداء، أن تطلب دعوة مجلس الجامعة للانعقاد فوراً، ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء، ويصدر القرار فى هذا الشأن بالإجماع.

ولا يتسع المقام بطبيعة الحال لتفسير الغموض الذى يكتنف صياغة هذا النص، وتحليل أوجه القصور فيه. وعلى أية حال فإن هذا النص ينطوى على دلالة واضحة على أن الدول المؤسسة لجامعة الدول العربية كانت تدرك تماماً آنذاك أن ضعفها العسكرى والاقتصادى لن يضمن لها الأمن بالاعتماد على قوتها الذاتية الفردية أو الجماعية. بناء على ذلك، أعطيت الأولوية للضمانة الدولية العامة لتحقيق الأمن فى العالم، والتى تكفلها هيئة الأمم المتحدة من خلال مجلس الأمن، على الضمانة الإقليمية الخاصة التى كان من المفترض أن تكفلها جامعة الدول العربية. وعندما أدركت الدول العربية عجز مجلس الأمن عن تطبيق آلية الأمن الجماعى العالمى بسبب استخدام حق «الفيتو» فى ظل «الحرب الباردة»، أبرمت الدول العربية، فى عام (١٩٥٠)، معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى استناداً إلى نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة الذى يقر حق الدفاع الشرعى عن النفس دون الحصول على إذن سابق من مجلس الأمن، وليس استناداً إلى الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة الخاص بالمنظمات الإقليمية.

(٤٠) بعد إعلان مقترحات دمبرتون أوكس (أكتوبر ١٩٤٤)، وقبل انعقاد مؤتمر سان فرانسيسكو (إبريل - يونيو ١٩٤٥)، أقر مؤتمر الدول الأمريكية الذى عقد فى المكسيك فى (٨ مارس١٩٤٥) «وثيقة شابو لتبيك» (Acte de Chapultepec) التى نصت على مبدأ التعاون العسكرى المتبادل بين الدول الأمريكية فى حال تعرض إحداها للعدوان، سواء وقع العدوان من دولة أمريكية أو من دولة غير أمريكية. وقد أوصى المؤتمر بعقد معاهدة أمن جماعى لتنظيم أوجه التعاون العسكرى بين هذه المجموعة من الدول، وهو ما تم فى مؤتمر «ريودى جانيرو» (٢٠ أغسطس - ٢ سبتمبر ١٩٤٧) تحت اسم «ميثاق ريو» الذى نص صراحة فى مادته الثالثة على حق الدفاع الشرعى عن النفس، كما أقره نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة.

(41) SABA (Hanna), "Les accords regionaux dans la Charte de l'O.N.U.", R.C.A.D.I., 1952 (I), tome 80, pp . 678 - 680.

(42) BOWETT (D.W.), Self- Defence in International law, 1958, pp . 184 - 193; STONE (J.), Aggression and World Order, 1958, pp . 92 101 ; MCDOUGAL (M.) and FELICIANO (F.),Law and Minimum World Public Order, 1961, pp. 233 - 241 ; BINDSCHEDLER (R.L.), "La delimitation des competences des Nations Unies", R.C.A.D.I.,1962, p. 397.

(43) WALDOCK (H.), op.cit., p . 235.

(44) BOWETT (D.W.), op.cit., p . 270.

(45) FITZMAURICE (G.), "the General Principles of International Law" R.C.A.D.I., vol. 92 (II), 1957, p .171.

(46) BINDSCHEOLER, op.cit., pp. 398 - 399; MOORE, op.cit., pp . 81 -84.

ويرى الفقيه (FAWCETT) أن الجماعات المسلحة الخاصة قد لا تمثل تهديداً للدول القوية ولكن عملياتها العسكرية ضد الدول الضعيفة عسكريًا أو عدم المستقرة سياسيًا قد تمثل عدوانًا مسلحًا غير مباشر. راجع فى ذلك: FAWCETT (J.E.S.), "Intervention in international law", R.C.A.D.I., 1961, p . 363.

ونحن نرفض هذا المنطق؛ لأن مضمون القاعدة القانونية لا يتغير تبعًا لعنصر متغير هو قوة أو ضعف الدول.

(47) FAWCETT, op.cit., p . 361 - 362.

(48) BOWETT, op.cit., pp. 118ff..

(٤٩) نص ميثاق بوجوتا لعام (١٩٤٨)صراحة (المادة٢٥) على حق الدول الأعضاء فى منظمة الدول الأمريكية فى الدفاع الشرعى الجماعى فى حالة «تهديد» إحداها بالعدوان عليها. وجدير بالذكر أنه بمقتضى هذا الميثاق تم تغيير مسمى «اتحاد الدول الأمريكية» (Pan- American Union) إلى «منظمة الدول الأمريكية (Oranizarion of American States).

(50) FAWCETT, op.cit., p . 397; BINDSCHDLER, op.cit., p . 400.

(٥١) فى الثانى من إبريل (١٩٨٢)، اجتاحت قوة أرجنتينية جزر «فوكلاند» (أو «مالوين» فى التسمية الأرجنتينية) بحجة سيادة الأرجنتين على تلك الجزر، والتى كان قد اغتصبها الاستعمار البريطانى

منذ عام (١٨٣٣) وعملا بحقها فى الدفاع الشرعى عن النفس، تدخلت بريطانيا عسكريًا بهدف القضاء على «عدوان» الأرجنتين على سيادة بريطانيا المستقرة على تلك الجزر لقرابة ١٥٠ عامًا.

(52) S.C. RES/ 502, April 3, 1982.

فقد صدر القرار بأغلبية عشرة أصوات (فرنسا، جيانا، أيرلندا، اليابان، الأردن، توجو، أوغندا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، وزائير) بينما عارضته دولة واحدة هى بنما، وامتنعت أربع دول عن التصويت (الصين، بولندا، الاتحاد السوفيتى، إسبانيا).

(٥٣) لقد تدخلت الأمم المتحدة ضد كوريا الشمالية فى أوائل الخمسينيات رغم أنها لم تكن عضوًا فى المنظمة.

(٥٤) لا نستطيع قبول مقولة بطرس بطرس غالى فى معرض حديثه عن دور المنظمات الإقليمية والتى تؤكد أن «الضمان الجماعى لا يخرج عن كونه حلفًا عسكريًا». راجع:

بطرس بطرس غالى، « الأحلاف العسكرية والأمم المتحدة»، المجلة المصرية للقانون الدولى، المجلد ١٨، سنة (١٩٦٢)، ص ١٧.

(٥٥) يقال عادة إن الصياغة النظرية لنظام الأمن الجماعى فى الفصل السابع من الميثاق جاءت نتيجة مباشرة للوفاق الذى ساد العلاقات بين القوى الكبرى التى تحالفت ضد «دول المحور» أثناء الحرب العالمية الثانية. وقد تمحورت هذه الصياغة حول «افتراض» قابلية هذا الوفاق للاستمرار بعد الحرب للحيلولة دون نشوب حرب عالمية أخرى، وإرساء أسس نظام عالمى مستقر وآمن. ولكن سرعان ما ثبت وهم هذا الافتراض، حيث إن الدول الكبرى انقسمت على نفسها بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية مباشرة إلى معسكرين متصارعين انخرطا فى «حرب باردة» شاملة بينهما. وكان من الطبيعى أن تؤدى «الحرب الباردة» إلى انهيار آلية الأمن الجماعى العالمى كما تصورها الفصل السابع من الميثاق. فقد أصيب مجلس الأمن بالشلل العام بسبب استخدام رخصة «الفيتو»، واستحال إبرام الاتفاقيات المنصوص عليها فى المادة (٤٣) بشأن تعهد الدول الأعضاء فى المنظمة بأن تضع تحت تصرف مجلس الأمن ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين، وتجمد عمل «لجنة أركان الحرب» المنصوص عليها فى المادة (٤٧).

ولكن نرى أن القول بأن نظام الأمن الجماعى قام على «افتراض» استمرار الوفاق بين الدول الكبرى بعد الحرب هو قول يجانب الحقيقة؛ لأنه يفيد بأن واضعى ميثاق الأمم المتحدة كانوا مدفوعين بمثالية زائفة وبعيدة كل البعد عن واقع الحياة الدولية. فإن الحقيقة التاريخية تؤكد سرعة تفكك تحالفات وقت الحرب بمجرد تحقيق أهدافها الحربية، وإن الدول الكبرى تعاود تنافسها بعد الحرب. وقد كان هذا التنافس واضحًا فى عام (١٩٤٥) عند صياغة ميثاق الأمم المتحدة، بل إنه يرجع إلى عام (١٩٤٣) بعد أن بدأت كفة النصر فى الحرب تميل لصالح الحلفاء. والشاهد على ذلك إصرار الدول الحليفة الكبرى على تمتعها بحق «الفيتو» فى مجلس الأمن (صيغة يالتا). فإن هذا الحق لم يكن مجرد أداة لتمتع الدول الكبرى بمركز متميز داخل المنظمة الدولية الجديدة استثناءً من مبدأ «المساواة فى السيادة»، بقدر ما كان أداة للتوازن بين الدول الكبرى ذاتها، وعدم خضوع إحداها لإرادة دولة كبرى أخرى. وقد ترتب على ذلك عدم إقحام الأمم المتحدة فى الصراعات الدولية الحادة التى ترتبط ارتباطًا مباشرًا بنطاق النفوذ المطلق للدول الكبرى (قضية نزع السلاح، وقضايا أوروبا الوسطى والشرقية، وقضية ڤيتنام، وقضايا البحر الكاريبى، وأمريكا الوسطى، وإلى حدٍ ما قضايا

الشرق الأوسط) فإن تدخل الأمم المتحدة فى هذه النوعية من الصراعات قد يؤدى بالعالم إلى خوض حرب عالمية جديدة مدمرة للجميع. ولذلك تمت تسوية هذه النوعية من الصراعات باتفاق الدول الكبرى خارج إطار الأمم المتحدة، حتى لو تعرض مجلس الأمن أو الجمعية العامة لمناقشتها بين الحين والآخر.

ولكن من ناحية أخرى، فإن تمتع الدول الكبرى بحق «الفيتو» كان من شأنه أيضًا عرقلة عمل مجلس الأمن بصدد تسوية القضايا التى تخرج عن دائرة الصراع المباشر بين الدول الكبرى. وقد فشل مجلس الأمن بالفعل فى تسوية العديد من القضايا التى ثارت فى حيز ما كان يسمى «بالعالم الثالث» نظرًا لاعتراض إحدى الدول الكبرى على نوعية التسويات المقترحة لهذه القضايا. وبعبارة موجزة، إذا كان أمام مجلس الأمن الخيار بين التدخل وعدم التدخل فى مثل هذه القضايا، أى الخيار بين الإيجابية أو السلبية، فإنه سوف يفضل عدم التدخل إذا رأى أن تدخله سوف يصطدم برفض إحدى الدول الكبرى. وكان ذلك واضحًا تمامًا أثناء انعقاد مؤتمر سان فرانسيسكو فى عام (١٩٤٥) فإن موافقته على صيغة الأمن الجماعى كما وردت فى الفصل السابع من الميثاق لم تكن تعنى أن التعاون بين الدول الكبرى هو أمر محقق الحدوث بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، ولكنها عبرت عن قناعة بأنه لا أمل ألبتة فى عالم يسوده السلم إذا لم يتحقق ذلك التعاون. فالمنظمة الجديدة تستطيع أن تعمل بنجاح إذا استمر الوفاق بين كبار حلفاء الحرب، ولكنها سوف تفشل إذا انهار ذلك الوفاق، وهى رؤية واقعية للأمور، وليست رؤية مثالية. راجع فى ذلك:

CLAUDE (Inis), Swords into Plowshares : the Problems and Progress of International Organization, New York, Random House, Second Edition, 1959, Fifth printing, 1962, pp. 83 - 85.

(56) GOODRICH (L.M.) & HAMBRO (E.), Charter of the United Nations : Commenttary and Documents, 2nd . ed., Boston, 1949,,, pp. 106 - 107.

(57) MOORE , op.cit., pp . 60, 80 - 111.

(٥٨) عادة ما تستخدم عبارة «الدفاع الشرعى الوقائى» وعبارة «الدفاع الشرعى الاستباقى» كمترادفتين. ولكن يمكن تصور التمييز بينهما. فالدفاع الشرعى الوقائى يعنى اتخاذ تدابير عسكرية لمواجهة وضع ترى الدولة المعنية أنه قد يؤدى فى المستقبل إلى وقوع عدوان بالفعل. أما الدفاع الشرعى الاستباقى فهو يعنى حق استخدام القوة لمواجهة تهديد بالعدوان يكون حالا أو على وشك الوقوع.

(٥٩) لا يعنينا فى هذا المقام بحث إشكالية مشروعية استخدام الأسلحة النووية أو التهديد باستخدامها فى جميع الأحوال. وقد تصدت محكمة العدل الدولية لهذه الإشكالية فى رأيها الاستشارى الصادر فى (٨ يوليو ١٩٩٦) والذى أثار جدلا فقهيًا واسع النطاق. راجع فى ذلك:

حازم عتلم، «مشروعية الأسلحة النووية فى ضوء الرأى الاستشارى الصادر عن محكمة العدل الدولية فى ٨ يوليو ١٩٩٦»، فى كتاب دراسات فى القانون الدولى الإنسانى الصادر عن بعثة اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة، دار المستقبل العربى، عام (٢٠٠٠)، ص ٣٥١ - ٣٧٤.

FALK (R.A.), " Nuclear Weapons, International Law and the World Court, A Historic Encounter", A.J.I.L., vol 91, No1, January 1997, pp. 64 - 75; BEKKER (P.H.F.), "Legality

of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion , International Court of Justice, July 8, 1996", Ibid., pp. 126 - 133; MATHESON (M.J.), " THE Opinion OF THE International Court of Justice on the Threat or Use of Nuclear Weapons", A.J.I.L., vol . 91 , No 3 , July 1997, pp. 417 - 435.

(٦٠) من المدهش أن بعض الفقهاء قد أكدوا مشروعية القصف الإسرائيلى للمفاعل النووى العراقى. راجع فى ذلك:

D'AMATO (Anthony), " Israel's Air Strike upon the Iraqi Nuclear Reactor", A.J.I.L., vol. 77 , No 3, July 1983, pp. 584 - 588; Mc CORMACK (Thimothy L.H.), Self - Defense in International law the Israeli Raid on the Iraqi Nuclear, the Reactor , the Hebrew University Magnes press, 1996.

هذا، وقد ثار جدل فقهى واسع النطاق حول مشروعية فرض الولايات المتحدة الأمريكية الحصار البحرى على كوبا فى (١٩٦٢) كرد فعل لقبول هذه الدولة إقامة قواعد فى أراضيها لصواريخ سوفيتية متوسطة المدى وقادرة على حمل رءوس نووية. فقد اعتبرت الولايات المتحدة أن نصب هذه الصواريخ يمثل تهديداً لأمنها القومى، ومن ثم يخولها حق الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس. وقد أيد بعض الفقهاء مشروعية هذا الأجراء الأمريكى بينما عارضه آخرون. راجع فى ذلك:

ARECHAGA (E.J.DE), "La coordination des systemes de L'ONU et de L'organisation des Etats Americains pour le reglement pacifique des differends et la securite collective", R.C.A.D.I., 1964, PP. 483 - 520; GIRAUD (E.0) , " A propos de L'affaire cubaine- la "Quarantaine", L'interdiction du recours a la force , la theorie et la pratique des Nations Unies , Revue Generale de Droit International public , vol . 67,No 3, pp. 501 - 544; FENWICK (C.G.), " The Quarantine against Cuba Legal or illegal", A.J.I.L., , 1963 , pp. 588 - 592; McDOUGAL (M.S.), " The Soviet - Cuban Quarantine and Self - Defense" , Ibid, pp. 597 - 603; MEEKER (L.C.), " Defensive Quarantine and the law ", Ibid, pp. 515 -524. OLIVER (C.T.), "International law and the Quarantine of Cuba", Ibid pp. 373 - 377; WRIGHT (Q.), "the Cuba Quarantine", Ibid pp . 546 - 565.



الفصــل السادس

تفاعل القوة والقانون فى مكافحة ظاهرة «الإرهاب الدولى»[1]

الإرهاب السياسى ظاهرة قديمة عرفتها البشرية منذ قرون بعيدة. ولكن الأمر الذى أصبح يثير القلق حقًا هو الأبعاد الخطيرة التى اتخذتها ظاهرة الإرهاب السياسى خلال العقود الثلاثة الأخيرة من القرن العشرين ومطلع القرن الحادى والعشرين. فخلال هذه الفترة القصيرة من تاريخ البشرية تم تنفيذ آلاف العمليات الإرهابية التى راح ضحيتها آلاف القتلى والجرحى، وتسببت فى خسائر مادية جسيمة تقدر بمليارات الدولارات. ومن هذا المنظور، فإن هجمات (١١ سبتمبر ٢٠٠١) فى نيويورك وواشنطن وبنسلفانيا تمثل نقلة نوعية هامة فى تطور ظاهرة الإرهاب السياسى الدولى لما انطوت عليه هذه الأحداث من قوة تدميرية فائقة، ولأنها أصابت قلب أكبر قوة عظمى فى العالم لا تفتقر إلى وسائل الوقاية الأكثر تقدمًا فى العالم. ويخشى كثيرون تصاعد الاتجاه إلى استخدام الأسلحة الكيميائية[٢]. والبيولوجية[٣] وربما أيضًا الاستعانة بالسلاح النووى وما قد تسببه هذه الأسلحة الفتاكة من خسائر بشرية فادحة. وتشير جميع المؤشرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتكنولوجية إلى أن عمليات الإرهاب السياسى تنمو بشكل مطرد من حيث العدد، ومن حيث قدرتها التدميرية.

ولا تقتصر خطورة ظاهرة الإرهاب السياسى الدولى على ارتفاع عدد العمليات الإرهابية التى ترتكب سنويًا، أو تصاعد قدرتها التدميرية، ولكنها تتمثل أيضًا فى انتشارها جغرافيًا، وفى تدويلها.

فقد امتدت الظاهرة إلى جميع الدول وفى كل القارات. فتعرضت لها دول رأسمالية متقدمة (مثل الولايات المتحدة، وبريطانيا، وفرنسا، وألمانيا، وإيطاليا، واليابان ... إلخ).

وانتشرت أيضًا فى الدول الاشتراكية السابقة سواء تلك التى استقلت عن الاتحاد السوفيتى فى أوروپا وفى أواسط آسيا، أو تلك التى تحررت من رابطة «الكتلة السوفيتية (حلف وارسو).» وامتدت الظاهرة أيضًا إلى «الاتحاد الروسى» نفسه وإلى الدول التى قامت نتيجة لتفكك دولة يوغوسلافيا الاتحادية السابقة. ولم تسلم دول «العالم الثالث» من تعرضها لعمليات إرهابية سواء فى آسيا (مثل الهند، وباكستان، وسريلانكا، وأندونيسيا، وكمبوديا، والفلپين...)، أو فى أفريقيا (مثل الصومال، ورواندا، وبوروندى، وجمهورية الكونجو الديمقراطية وليبيريا، وسيراليون وأنجولا... إلخ)، أو فى القارة الأمريكية خاصة فى دول أمريكا الوسطى والبحر الكاريبى وبعض دول أمريكا الجنوبية. وأخيرًا حظيت منطقة الشرق الأوسط بنصيب وافر من عمليات الإرهاب السياسى ضمن فاعليات تطور القضية الفلسطينية، أو فى سياق المواجهة الداخلية بين السلطات السياسية القائمة وجماعات معارضة لها ذات توجهات دينية أو أيدلوچية راديكالية لعل أهمها تلك الجماعات التى تنتمى إلى ما يسمى «بالأصولية الإسلامية»[٤].

وحتى أواخر عقد الستينيات، كانت مشكلة الإرهاب السياسى تعتبر من قضايا السياسة الداخلية. ولكن مع بداية عقد السبعينيات، تحولت مشكلة الإرهاب السياسى تدريجيًا إلى ظاهرة دولية خطيرة بسبب تورط الدول، بشكل مباشر أو غير مباشر، فى التخطيط لها، وفى تمويلها، وأحيانًا فى تنفيذها بحيث أصبح الإرهاب الدولى وسيلة للتعامل بين الدول وبعضها البعض[٥]. وبهذا التحول، أصبح الإرهاب الدولى من الظواهر الخطيرة التى تهدد أمن واستقرار العديد من الدول، بل ويهدد أمن واستقرار العالم بأسره. ولذلك أصبح الإرهاب الدولى يحتل المرتبة الأولى على قائمة العلاقات الدولية، وأصبحت مكافحته تستحوذ على الجزء الأكبر من الاهتمام العالمى. وهذا ما يفسر استناد مجلس الأمن فى السنوات الأخيرة إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة الخاص «بالأمن الجماعى» الدولى ضمن فاعليات مكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى.

وبطبيعة الحال تختلف درجة ارتباط الدول بالأعمال الإرهابية بشكل بيِّن من حالة إلى أخرى. ويمثل «إرهاب الدولة» (State Terrorism) قمة أعمال الإرهاب السياسى وأخطرها على الإطلاق؛ وذلك على الصعيد الداخلى وعلى صعيد العلاقات الدولية؛ لأنه قد يبلغ درجة من الجسامة تصل إلى مستوى «الإبادة الجماعية» (Genocide) لجماعات كبيرة من البشر كما حدث فى رواندا وفى البوسنة والهرسك فى النصف الأول من عقد التسعينيات. ويتمثل إرهاب الدولة[٦] فى الأعمال التى يرتكبها موظفون

عموميون، أو ترتكبها مؤسسات رسمية فى الدولة (مثل تورط أجهزة المخابرات فى قلب نظم الحكم فى دول أخرى بالقوة)، أو الأعمال الإرهابية التى تقوم بها القوات المسلحة الرسمية ضد دول أخرى (مثل الغارة الإسرائيلية على تونس فى عام ١٩٨٥، والغارات الإسرائيلية المتكررة على لبنان وآخرها تلك التى تعرض لها لبنان فى يوليو وأغسطس ٢٠٠٦)، أو ضد شعب خاضع لاحتلالها، كما هو الوضع القائم الآن فى فلسطين المحتلة التى تشهد نموذجًا واضحًا لإرهاب الدولة حيث تمارس سلطات الاحتلال سياسة القصف العشوائى للأهداف المدنية، والحصار، والعقاب الجماعى، والتجويع . . . إلخ، وهى بعينها «إرهاب الدولة» الذى يدينه القانون الدولى الإنسانى[٧] .

وقد يكون تورط الدولة فى أعمال الإرهاب الدولى إيجابيًا ومباشرًا (State-Sponsored terrorism) وهو يأخذ عدة صور[٨] مثل تشكيل جماعات مسلحة تقوم بأنشطة إرهابية فى دول أخرى، أو مساندة جماعات إرهابية قائمة من خلال إمدادها بالسلاح أو بالمال، أو تدريب أفرادها، أو توفير المعلومات ووسائل الاتصال والمواصلات لها، أو مساندتها إعلاميًا، أو توفير الغطاء الدبلوماسى لها . . . إلخ .

وقد يكون ارتباط الدولة بالأعمال الإرهابية ارتباطًا سلبيًا كأن تعلم الدولة بوجود قواعد لجماعات إرهابية فى أراضيها ولكنها لا تتخذ أية تدابير لتصفيتها أو لمنع نشاطها الإرهابى فى أقاليم دول أخرى .

وأخيرًا يظهر الطابع الدولى للإرهاب السياسى فى تطور تكوين وتنظيم الجماعات الإرهابية . فقد أصبحت هذه الجماعات تضم أفرادًا ينتمون إلى جنسيات مختلفة لا تجمعهم بالضرورة أيدلوچية موحدة أو توجهات سياسية محددة وثابتة فتختلط عندهم الدوافع الدينية والقومية والاقتصادية والاجتماعية، ولكن يجمعهم قاسم مشترك هو فكرة المقاومة بالعنف لكل ما يرون أنه مغاير لأهدافهم . كما أن الأنشطة الإرهابية لهذه الجماعات تعتمد فى تنفيذها على شبكات تنظيمية واسعة الانتشار وتمتد إلى عدة دول ولكنها غير ثابتة فهى تنتقل من مكان إلى آخر لاعتبارات تكتيكية مما يجعل من الصعب تتبعها واستهدافها .

وقد حظى مفهوم «الإرهاب الدولى»، خاصة منذ بداية عقد السبعينيات، بنصيب وافر من الدراسات القانونية، كما حظى باهتمام جميع تخصصات العلوم الإنسانية الأخرى . كذلك حظيت ظاهرة الإرهاب الدولى باهتمام صانعى القرار السياسى على مستوى الدولة وعلى المستوى العالمى . ومع ذلك، لم يتوصل المجتمع الدولى حتى الآن إلى تعريف

محدد للإرهاب، سواء فى إطار الأمم المتحدة أو فى الاتفاقيات الدولية متعددة الأطراف ذات الصلة بمكافحة أنشطة إرهابية نوعية. ويرجع ذلك إلى أن الإرهاب هو ظاهرة معقدة ذات أبعاد متعددة من حيث أهدافه، أو من حيث القائمون به. ولذلك تنوعت تعريفات الإرهاب تبعًا لاختلاف العقيدة السياسية أو الدينية، أو من حيث الهدف أو الباعث المحرك له. فقد اختلط مفهوم الإرهاب بمفاهيم أخرى تشترك معه فى بعض الخصائص، وتختلف عنه فى خصائص أخرى. وأهم المفاهيم التى تتداخل فى مفهوم الإرهاب على الصعيد الدولى هو مفهوم «الجريمة الدولية المنظمة».

فقد تشترك «الجريمة الدولية المنظمة» مع جريمة «الإرهاب الدولى» أحيانًا فى استخدام وسائل من شأنها إثارة الخوف والهلع فى المجتمع. ولكن من ناحية أخرى، تختلف الجريمة الدولية المنظمة عن الإرهاب الدولى من حيث الهدف: فالعصابات الدولية الإجرامية (مثل عصابات الاتجار فى المخدرات) تبغى أساسًا إلى التربح غير المشروع. بينما تسعى الجماعات الإرهابية، كما ذكرنا، إلى تحقيق أهداف سياسية عامة أو خاصة. ولكن بالرغم من هذه التفرقة، فإن جماعات الإرهاب الدولى قد ترتكب جرائم دولية عامة بشكل منتظم ومباشر مثل الاتجار فى المخدرات، أو قد تتعاون مع من يقومون بهذا النشاط الإجرامى، كمصدر من مصادر تمويل الأعمال الإرهابية.

ومن ناحية أخرى، فإن السياسة التشريعية فى معظم النظم القانونية الوطنية ـ وكذلك الفقه الجنائى ـ تميز بين «جريمة القانون العام» (delit de droit commun)، «والجريمة السياسية» (delit politique) ويترتب على هذه التفرقة اختلاف إجراءات الاتهام والمحاكمة والعقاب. وعلى المستوى الدولى، تظهر أهمية هذه التفرقة فيما يتعلق بتسليم المجرمين (extradition) فهناك قاعدة وطنية ودولية عامة تقضى بعدم جواز تسليم «المجرم السياسى» إلا بناء على اتفاقية تسليم» خاصة. وفى المقابل، وفى إطار مكافحة ظاهرة اغتيال الدبلوماسيين والموظفين الدوليين ومن فى حكمهم أو احتجازهم كرهائن، وهى الظاهرة التى انتشرت فى العقود الثلاثة الماضية، ظهرت قاعدة دولية أخرى، ذات مصدر اتفاقى، تقضى بوجوب تسليم من يقترفون هذه الجرائم إلى الدول المعنية ـ أو تقديمهم (surrender) إلى محكمة جنائية دولية ـ فى حالة عدم ملاحقتهم جنائيًا بمعرفة الدولة المتواجدين فيها، أو الدولة التى يحملون جنسيتها، أو الدولة التى ارتكبوا جرائمهم فيها، وهو ما يعرف بعالمية الاختصاص الجنائى(universal criminal jurisdiction) [٩].

ولكن لا يجوز، فى رأينا، تعميم هذه القاعدة الدولية الخاصة والقول بوجود تطابق أو تماثل بين «الإرهاب السياسى» و«العنف السياسى». فإذا كان الإرهاب السياسى هو من أبرز صور العنف السياسى، فإنه ليس صحيحًا أن جميع مظاهر العنف السياسى تعتبر أعمالا إرهابية. فإن أساليب ومستويات العنف السياسى، من حيث السلوك ودرجة المشاركة، تتراوح بين أعمال الشغب، والانقلاب العسكرى، والحروب الأهلية أو الثورة الشاملة[١٠]. وقد تتضمن هذه الفاعليات أعمالا إرهابية (مثل استخدام السيارات المفخخة، أو الهجوم بالقنابل على موكب شخصية عامة مستهدفة) أو لا تتضمنها. ولعل أبرز مثال لتوضيح التفرقة بين العنف السياسى والإرهاب السياسى هو جريمة الاغتيال السياسى. فإن هذه الجريمة لا تعتبر عملاً إرهابيًا إلا إذا اقترنت بأعمال من شأنها إثارة الذعر لدى طرف ثالث برىء أو محايد وتكبيده أضرارًا بالغة بهدف إكراه الخصم السياسى على اتخاذ قرار معين أو اتباع توجه سياسى معين يتوافق مع أهداف من يقترفون هذه الصورة من العنف السياسى. فالاغتيال السياسى الفردى هو «جريمة سياسية» ولكن ليس بالضرورة عملا إرهابيًا.

وأخيرًا ينبغى التمييز بين «الإرهاب السياسى الدولى» والمقاومة الشعبية المسلحة ضد سلطة استعمارية، أو سلطة احتلال، أو نظام عنصرى. وهى تفرقة هامة للغاية حيث إن القواعد الدولية قد استقرت على مشروعية المقاومة الشعبية المسلحة فى هذه الحالات، كما ذكرنا، تطبيقًا لحق الشعوب فى تقرير مصيرها[١١]، دون أن يعنى ذلك أن جميع وسائل المقاومة هى وسائل مشروعة. ولكن بعض الدول تعتبر أحيانًا أن المناضل فى سبيل الحرية إرهابيًا. ومثال ذلك محاولة إسرائيل وصم المقاومة الفلسطينية المشروعة لسلطة الاحتلال بأنها نوع من الإرهاب.

إن التداخل بين مفهوم الإرهاب الدولى والجريمة الدولية المنظمة من جانب، والتداخل بين مفهوم الإرهاب السياسى والعنف السياسى من جانب آخر، والاختلاف حول طبيعة الإرهاب السياسى من حيث تمييزه عن المقاومة الشعبية المسلحة المشروعة من جانب ثالث هى أسباب رئيسية فى عدم توصل المجتمع الدولى حتى الآن إلى تعريف محدد وشامل (comprehensive) لجريمة الإرهاب الدولى، سواء فى إطار الأمم المتحدة أو فى معاهدة دولية شارعة عامة متعددة الأطراف. فقد استعصى مفهوم الإرهاب الدولى حتى الآن على التوصيف القانونى الدقيق بسبب اختلاف الدول حول طبيعة ومدى انطباق هذا المفهوم على بعض الحالات الخاصة.

ومع ذلك وبالرغم من عدم التوصل إلى تعريف محدد ومتفق عليه للإرهاب السياسى الدولى، فإن هناك شبه اتفاق عالمى حول تحديد حالات معينة يعتبرها المجتمع الدولى أعمالا إرهابية محرمة. مثال ذلك: تفجير العبوات الناسفة بشكل عشوائى، وتغيير مسار الطائرات بالقوة أو تفجيرها، واحتجاز الرهائن. . . إلخ. إن مثل هذه الأعمال تعتبر أعمالا إرهابية إذا كان الغرض منها هو ترويع المجتمع، سواء قامت بها جماعات إرهابية خاصة مستقلة عن الدول أو على صلة ببعض الدول، أو قامت بها الدولة مباشرة مثل قصف إسرائيل لمعسكرات اللاجئين الفلسطينيين فى لبنان، وقصف إسرائيل لمقر منظمة التحرير الفلسطينية فى تونس فى عام (١٩٨٥). والغارة الجوية الأمريكية على ليبيا فى عام (١٩٨٦). أو توقيع عقوبات جماعية على سكان مناطق محتلة. . . إلخ. وباستقراء جميع الحالات التى اعتبرها المجتمع الدولى من قبيل الأنشطة الإرهابية المحظورة[١٢]، نلاحظ أن جوهر العمل الإرهابى يظل واحدًا من حيث إن استخدام العنف المسلح، أو التهديد باستخدامه، من شأنه إثارة الرعب فى المجتمع من خلال استهداف أفراد أو جماعات أو ممتلكات أو مؤسسات عامة أو خاصة لتحقيق هدف سياسى معين. فالتركيز ـ إذن ـ هو على الطبيعة غير الإنسانية للعمل الإرهابى.

وفى هذا المقام، وعلى صعيد العلاقات بين الدول، ينبغى طرح سؤالين محددين: هل أعمال الإرهاب السياسى هى أعمال غير مشروعة دوليًا؟ وإذا كانت الإجابة عن هذا السؤال بالإيجاب، هل استخدام القوة فى مكافحة الأعمال الإرهابية هو عمل مشروع قانونًا استثناء من القاعدة العامة التى تحظر استخدام القوة فى العلاقات بين الدول فى غير حالة الدفاع الشرعى عن النفس وفى غير حالة تطبيق نظام «الأمن الجماعى» بمعرفة المنظمات الدولية؟

* * *

المبحث الأول

عدم مشروعية أعمال الإرهاب على الصعيد الدولى

مهما بلغت درجة استهجان أعمال الإرهاب الدولى من المنظور الأخلاقى أو السياسى، فإنه لا يجوز القول بعدم مشروعيتها قانونًا فى ذاتها (per se) دون مناقشة السند القانونى

لعدم مشروعيتها. فلا تحريم، أو تجريم، دون وجود قاعدة قانونية دولية تقضى بذلك. وكما هو معلوم، فإن المصادر الرسمية لقواعد القانون الدولى ثلاثة: العرف، والمعاهدات الدولية، والمبادئ العامة للقانون. ويضيف البعض إلى هذه المصادر مصدراً رابعًا هو قرارات المنظمات الدولية الملزمة. أما التوصيات التى تصدر عن هذه المنظمات فهى ليست مصدراً مباشراً للقواعد الدولية، وإن كان تواتر العمل بها قد يشكل الركن المادى لقواعد عرفية دولية.

أولا: العرف الدولى

لا شك أن قواعد العرف الدولى قد استقرت على تجريم بعض أعمال العنف مثل القرصنة، والاسترقاق. ولكن هل يمكن قياس بعض مظاهر الإرهاب الدولى مثل تغيير مسار الطائرات بالقوة على جريمة القرصنة من حيث إنها تقوم على منطق الترويع كما أنها موجهة ضد أبرياء(١٣)؟ نرى أن هذا القياس غير جائز؛ لأنه لا يستقيم وحقيقة الوضع خاصة من حيث الهدف من وراء ارتكاب هذه الأعمال. فطبقًا لاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام (١٩٨٢). والتى دونت المفهوم العرفى لجريمة القرصنة البحرية (المادة ١٠١)، فإن هذه الجريمة تهدف إلى تحقيق مغانم مادية، بينما أعمال الإرهاب الدولى التى نعنيها تسعى إلى تحقيق أهداف سياسية أيًا كانت نوعية هذه الأهداف. ومن ناحية أخرى، فإن جزاء جريمة القرصنة هو مصادرة أداة الجريمة أى الاستيلاء على السفينة التى ارتكبت أعمال القرصنة، بينما عقوبة العمل الإرهابى لا تقتصر على مصادرة أداة أو أدوات الجريمة، ولكنها تشمل أيضًا عقاب الجانى. وأخيراً إذا كان القانون الدولى يجيز القبض على القرصان فى أعالى البحار وتقديمه للمحاكمة، فإنه لا يجوز القبض عليه فى إقليم دولة أخرى، أو فى مياهها الإقليمية وذلك عملاً بمبدأ السيادة الإقليمية للدول فى حين أن القبض على الإرهابى فى إقليم دولة أجنبية أصبح أمرًا شائعًا الآن وإن كان محل خلاف فقهى حول مشروعيته، كما سنرى.

وإذا استبعدنا قياس بعض أعمال الإرهاب الدولى على جريمة القرصنة، فإنه لا يمكن القول بوجود قاعدة عرفية عامة تحرم ما نسميه الآن بأعمال الإرهاب السياسى الدولى التى يرتكبها أفراد وجماعات منظمة، خاصة إذا ارتكبت هذه الأعمال دون تواطؤ ومشاركة إيجابية من جانب سلطات الدولة الرسمية، لأن قواعد القانون الدولى تخاطب الأشخاص الدولية ولا تخاطب أفرادًا أو جماعات خاصة. ولكن هذه الأعمال الإرهابية

الخاصة قد تثير قضية المسئولية العامة للدولة فى حالة ثبوت تقصيرها فى القيام بالتزامها القانونى ـ فى نطاق اختصاصها الإقليمى ـ بحماية حقوق الدول، أو حماية الأجانب المقيمين فى إقليمها. أما أعمال الإرهاب التى ترتكبها سلطات الدولة الرسمية، أو تلك التى تشترك فى ارتكابها سلطات الدولة بشكل إيجابى، فإنها تعتبر من قبيل «العدوان المسلح» المباشر أو غير المباشر والتى يحرمها العرف الدولى كما تحرمها المادة (٢فقرة٤) من ميثاق الأمم المتحدة. ولذلك، فإن الدول التى تتعرض لأعمال إرهابية ضد ممتلكاتها أو مرافقها العامة أو ضد مواطنيها تحاول دائمًا إثبات الصلة بين الأعمال الإرهابية والأجهزة الرسمية فى دولة أخرى كمبرر لاستخدام القوة فى مكافحة تلك الأعمال استنادًا إلى قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس. ومن الأمثلة لذلك: الحملة العسكرية الأمريكية ضد إيران (١٩٨٠) لإنقاذ الرهائن الأمريكيين المحتجزين فى السفارة الأمريكية فى طهران، والغارة الجوية الإسرائيلية ضد تونس (١٩٨٥) بحجة إيوائها لمنظمة التحرير الفلسطينية التى تتهمها إسرائيل بالقيام بأعمال إرهابية، والغارة الأمريكية ضد ليبيا(١٩٨٦) بحجة ضلوع تلك الدولة فى أعمال إرهابية ضد مواطنى الولايات المتحدة، والغارات الإسرائيلية المتكررة على لبنان. . . إلخ. ولنا عودة إلى هذه السوابق.

ولكن يظل السؤال مطروحًا حول معرفة ما إذا كانت أعمال الإرهاب الدولى تدخل فى نطاق «جرائم الحرب» «والجرائم ضد الإنسانية» فى مفهوم القانون الدولى الإنسانى» (International Humanitarian Law) الذى اكتسبت قواعده صفة القواعد العرفية الآمرة، وأصبحت تخاطب الأفراد مباشرة إلى جانب مخاطبتها للدول. وهذا ما يدعونا إلى بحث تطور القانون الدولى الإنسانى واتصاله بقضية تجريم أعمال الإرهاب الدولى التى ترتكبها الدولة مباشرة أو يرتكبها أفراد أو جماعات خاصة، سواء اتصلت مؤسسة الدولة بتلك الأعمال، أو لم تكن على اتصال بها.

لا يتسع المقام بطبيعة الحال لتحليل متعمق لمضمون ما يسمى «بالقانون الدولى الإنسانى» باعتباره فرعًا هامًا من فروع القانون الدولى والذى شهد تطورًا حاسمًا فى النصف الثانى من القرن العشرين. كل ما يعنينا هو بيان الارتباط بين القانون الدولى الإنسانى وأعمال الإرهاب الدولى من حيث إن قواعده قد تجاوزت مصدرها الإتفاقى وتحولت إلى قواعد عرفية موضوعية عامة (objective rules) وتتمتع بصفة القواعد الآمرة (jus cogens/imperative rules)، تفرض التزامات مطلقة على عاتق جميع الدول دون

استثناء(erga omnes)، إضافة إلى أنها، إلى جانب مخاطبتها للدول والمنظمات الدولية، فهى تخاطب أيضًا الأفراد والجماعات وتحملهم مسئولية انتهاك قواعده.

ويرتبط نطاق نفاذ القانون الدولى الإنسانى بطبيعة الحال بمضمون قواعده (ratione materiae) بمعنى تحديد العلاقات التى تحكمها تلك القواعد، كما يتحدد بالنظر إلى المخاطبين بأحكامه (ratione personae).

وفيما يتعلق بالمضمون، فإن قواعد القانون الدولى الإنسانى ترتبط أساسًا بظاهرة العنف المسلح التى تعانى منها المجتمعات البشرية على مستوى العلاقات فيما بينها، وعلى مستوى حياتها المجتمعية الداخلية على حد سواء.

ولا يهتم القانون الدولى الإنسانى بقضية مشروعية العنف المسلح كأداة لتسوية المنازعات بين الدول، أو كأداة لتحقيق مصالحها القومية[١٤]. فقواعده تنصرف إلى تقييد وسائل العنف المسلح بهدف الحد من الأضرار التى تتسبب فيها. فلم تعد الدول الحرة فى استخدام القوة المسلحة بلا حدود (violence illimtee) كما كان الأمر فى الماضى، ولكن أصبح استخدامها للعنف خاضعًا للتنظيم القانونى من حيث وسائله (violence controlee)، وذلك بصرف النظر عن مشروعية أو عدم مشروعية استخدام القوة المسلحة فى ذاتها. فالقانون الدولى الإنسانى يتعامل مع ظاهرة العنف المسلح باعتباره واقعًا ماديًا (un etat de fait)، وليس باعتباره عملا مشروعًا أو غير مشروع قانونيًا. وقد ظهرت الحاجة إلى وضع هذا التقنين بسبب تعدد وسائل العنف المسلح وتصاعد قوتها التدميرية بفعل التقدم التكنولوجى، فلم تعد موجهة ضد المقاتلين فحسب ولكنها أصبحت تنال المدنيين[١٥] أيضًا مثل القصف العشوائى للمناطق السكنية، والقمع الجماعى للسكان وإرغامهم على مغادرة ديارهم فيتحولون إلى لاجئين أو نازحين أو مشردين، واحتجاز الرهائن... إلخ. وجميع هذه الأعمال تدخل فى نطاق الأعمال الإرهابية بحكم أنها تؤدى إلى ترويع أبرياء لا علاقة لهم مباشرة بأعمال القتال الدائر بين الأطراف المتنازعة.

ويضم القانون الدولى الإنسانى منظومة من القواعد تفرض قيودًا على إدارة العمليات العسكرية من حيث اختيار وسائل الإيذاء (مثل حظر استخدام نوعيات معينة من الأسلحة)، أو تحريم قصف أهداف غير عسكرية، بالإضافة إلى تحديد حقوق والتزامات الدول المحايدة. وتعرف هذه المنظومة من القواعد تقليديًا باسم «قانون الحرب» (Jus in bello)وبالرغم من أن هذه المنظومة من القواعد نشأت تدريجيًا خلال القرن التاسع عشر،

إلا أنه يرمز إليها «بقانون لاهاى» نسبة إلى لائحة لاهاى لعام (١٨٩٩)، والمنقحة باتفاقيات لاهاى لعام (١٩٠٧) نظرًا لأن معظم هذه القواعد نشأت أو تم تقنينها فى هذه الاتفاقيات(١٦).

هذا، وقد تم التخلى عن مصطلح «قانون الحرب» واستبداله بمصطلح «قانون النزاعات المسلحة» للدلالة على التوسع فى نطاق نفاذ هذه المنظومة من القواعد لتشمل النزاعات المسلحة بكافة أنواعها، سواء أخذت شكل الحرب بالمفهوم القانونى أو أخذت صورًا أخرى، دون الحرب (short of war)، وسواء كانت نزاعات ذات طابع دولى أو نزاعات داخلية.

أما المنظومة الثانية من القواعد فهى تهدف إلى حماية البشر وممتلكاتهم وبيئتهم الطبيعية من الأضرار التى تترتب على استخدام القوة المسلحة. وتعرف هذه المنظومة من القواعد عادة باسم «قانون جنيف» نسبة إلى اتفاقيات جنيف الأربع التى أبرمت فى عام (١٩٤٩)(١٧) وقد تم التوسع فى مضمون هذه المنظومة من القواعد بمقتضى بروتوكولين إضافيين إلحاقًا باتفاقيات جنيف، وتمت الموافقة عليهما فى عام (١٩٧٧). ويختص البروتوكول الأول بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية، ويختص البروتوكول الثانى بحماية ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية. وحتى وقت قريب، كان يطلق على هذه المنظومة من القواعد مصطلح «القانون الدولى الإنسانى» (أو «قانون الصليب الأحمر») تمييزًا لها عن المنظومة الأولى من القواعد الخاصة بتنظيم السلوك الواجب اتباعه فى إدارة العمليات العسكرية وفقًا لمتطلبات «الضرورة العسكرية».

إلا أنه على صعيد التطبيق، وكذلك من منظور التحليل القانونى، فإن التفرقة بين هاتين المنظومتين من القواعد هى تفرقة نسبية، ولذلك أخذت تتلاشى تدريجيًا نتيجة لتداخل وتكامل هذه القواعد وتلك لتشكيل منظومة قانونية موحدة مترابطة الأحكام بحكم وحدة غايتها ألا وهى حماية الكائن البشرى وممتلكاته وبيئته زمن النزاعات المسلحة على مختلف أشكالها. وهكذا أصبح مصطلح «القانون الدولى الإنسانى» يستخدم بمفهوم موسع يجمع بين «قانون لاهاى» و «قانون جنيف» لإبراز الطابع الإنسانى لجميع هذه القواعد. ومن المسلم به أن قواعد «قانون لاهاى» وقواعد «قانون جنيف» أصبحت جزءًا من القانون الدولى العام العرفى(١٨). فهل هذه القواعد العرفية تحرم أعمال «الإرهاب»؟

لقد استخدمت اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين فى وقت الحرب صراحة لفظ «الإرهاب». فتنص المادة (٣٣ فقرة أولى) على حظر «تدابير التهديد أو

الإرهاب». كذلك تنص المادة (٤ فقرة ٢د) من البروتوكول الثانى على حظر «أعمال الإرهاب». صحيح أن قواعد «قانون جنيف» لم تحدد المقصود «بالإرهاب» و«الأعمال الإرهابية»، إلا أن النصوص المكملة للقاعدة العامة التى تحظر الإرهاب تبين السمات الشائعة للنشاط الإرهابى، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

(أ) حظر أخذ الرهائن (المادة ٣٤ من الاتفاقية الرابعة، والمادة ٣ المشتركة بين الاتفاقيات الأربع، والمادة ٤ فقرة ٢ ج من البروتوكول الثانى).

(ب) حظر العقوبات الجماعية (المادة ٣٣ فقرة ١ من الاتفاقية الرابعة).

(ج) حظر شن الهجوم العشوائى الذى «يسبب خسائر بالغة فى الأرواح أو إصابات بالأشخاص المدنيين أو أضراراً للأعيان المدنية (المادة ٨٥ فقرة ٣ أ و ب).

(د) حظر أعمال العنف أو التهديد به، الرامية إلى بث الذعر بين السكان المدنيين ـ المادة (٥١ فقرة ٢) من البروتوكول الأول، والمادة (١٣ فقرة ٢) من البروتوكول الثانى ـ

وهكذا فإن الإرهاب أصبح محظوراً بمقتضى قواعد اتفاقية المنشأ، ولكنها تحولت إلى قواعد عرفية عامة كما ذكرنا. ولكن هذا الحظر يقتصر على حالات النزاع المسلح بين الدول، أو داخل الدول، سواء ارتكبتها القوات الرسمية للدولة، أو ارتكبتها جماعات مسلحة فى إطار مقاومة دولة استعمارية أو دولة احتلال عملا بحق الشعوب فى تقرير مصيرها، أو ارتكبتها جماعات مسلحة منشقة على سلطة الدولة الرسمية. والسؤال الذى يطرح نفسه الآن هو:

هل يسرى حظر الإرهاب فى زمن السلم أيضًا ؟

بالرغم من التمييز على المستوى النظرى بين «القانون الدولى الإنسانى» و «القانون الدولى لحقوق الإنسان»، فقد اتسع نطاق نفاذ «القانون الدولى الإنسانى» ليشمل منظومة ثالثة من القواعد القانونية التى تقضى بحظر الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان من خلال مفهوم «الجرائم ضد الإنسانية» (Crimes against Humanity)، دون اشتراط قيام ارتباط بين هذه الانتهاكات والنزاعات المسلحة الدولية أو غير الدولية.

إن مفهوم «الجرائم ضد الإنسانية» هو مفهوم حديث نسبيًا. فقد استحدثه ميثاق المحكمة العسكرية الدولية المرفق بالاتفاق الذى أبرمه الحلفاء فى أغسطس (١٩٤٥)

بمحاكمة ومعاقبة كبار مجرمى الحرب من دول المحور الأوروبيين، وهو المعروف عادة باسم «ميثاق نورمبرج»[١٩] ، فقد نصت المادة السادسة من الميثاق على مسئولية الأفراد عن الجرائم ضد السلم، وجرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية التى ارتكبوها «قبل الحرب أو خلال الحرب». وقد أصدرت المحكمة أحكامًا توضح فيها مدلول هذه الجرائم[٢٠] . وقد أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة مبادئ الميثاق والمبادئ التى تضمنتها أحكام المحكمة باعتبارها «مبادئ قانونية دولية» (Principles of International Law)[٢١] وفى(١٩٤٧)، كلفت الجمعية العامة لجنة القانون الدولى التابعة لها بوضع مشروع بصياغة «مبادئ نورمبرج» ومشروع آخر بتقنين «الجرائم ضد سلم وأمن البشرية» (Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind)[٢٢] ولا يعنينا فى هذا المقام سوى المشروع الثانى؛ لأنه يذكر صراحة أعمال الإرهاب.

وفى (١٩٥١) انتهت لجنة القانون الدولى من صياغة المشروع المطلوب، ولكن الجمعية العامة أرجأت النظر فيه، وطالبت اللجنة باستطلاع رأى الحكومات فيه. وفى (١٩٥٤) صاغت اللجنة مشروعًا معدلاً يأخذ فى الاعتبار ملاحظات الحكومات على مشروعها الأول. وقد جاء فى المشروع الجديد ما يلى: إن «الجرائم ضد سلم وأمن البشرية» هى «جرائم دولية» تشمل قيام سلطات الدولة الرسمية بارتكاب أعمال إرهابية، أو تغاضيها عن ارتكاب أعمال إرهابية منظمة، أو تشجيعها لارتكاب هذه الأعمال، فى إقليم دولة أخرى[٢٣] . ولكن الجمعية العامة أرجأت مرة أخرى النظر فى المشروع إلى حين التوصل إلى تعريف «العدوان» وبعد توصل الجمعية العامة إلى تعريف للعدوان فى (١٩٧٤)، قررت إدراج موضوع «الجرائم ضد سلم وأمن البشرية» على جدول أعمالها مرة أخرى وأحالته إلى لجنتها العامة السادسة (اللجنة القانونية) لمناقشته. وفى (١٩٨١)، دعت الجمعية العامة لجنة القانون الدولى إلى معاودة دراسة الموضوع[٢٤]. وفى عام (١٩٩١) أقرت اللجنة مشروع تقنين جديد فى هذا الشأن[٢٥]. وفى (١٩٩٦)، أقرت اللجنة، فى قراءة ثانية، مشروع تقنين معدل[٢٦] . وما زال المشروع قيد البحث، وإن دخلت عناصر كثيرة فيه ضمن مفهوم موسع «للجرائم ضد الإنسانية».

وقد تطور مفهوم «الجرائم ضد الإنسانية» وكان محلا لمناقشات مستفيضة فى لجنة القانون الدولى وفى العديد من المنظمات غير الحكومية ومنها اللجنة الدولية للصليب الأحمر، وفى الفقه الجنائى الدولى[٢٧] . ولكن من الملاحظ أنه رغم الاهتمام المتزايد بهذه النوعية من الجرائم لم تبرم معاهدة دولية عامة، أو تصدر وثيقة دولية رسمية تتناول هذه

الجرائم بالتعريف المحدد، باستثناء بعض المعاهدات بخصوص جرائم معينة تدخل فى نطاق «الجرائم ضد الإنسانية» نذكر منها، على سبيل المثال وليس الحصر، اتفاقية عام (١٩٤٨) الخاصة بجريمة الإبادة الجماعية لجماعات معينة من البشر (Genocide)، واتفاقية عام (١٩٧٣) الخاصة بجريمة «الفصل العنصرى» (Apartheid). ولذلك ظل مفهوم الجرائم ضد الإنسانية غامضًا ومحل خلاف، نظرًا لما تثيره هذه النوعية من الجرائم من حساسيات سياسة أو دينية حادة وعميقة.

ولا يتسع المقام بطبيعة الحال لدراسة تحليلية متعمقة للتطور التراكمى لأركان مختلف الجرائم ضد الإنسانية وما أكثرها. ونكتفى بإلقاء بعض الضوء على المعايير العامة التى أقرها القانون الدولى المعاصر والتى تميز هذه النوعية من الجرائم عن غيرها من الجرائم الدولية الأخرى، لاسيما «جرائم الحرب». وهل هذه المعايير العامة تنطبق على أعمال الإرهاب الدولى ؟

على هذا المستوى من التحليل الكلى، نأخذ نقطة ارتكاز آخر وثيقة دولية رسمية تناولت هذا الموضوع بقدر من التفصيل ألا وهى النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية العامة الذى تم إقراره فى يوليو من عام ٢٠٠٢ وهو يمثل المحصلة النهائية لجهود سابقة كثيرة فى هذا الشأن.

لقد عرفت المادة (٧) من النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية الجريمة ضد الإنسانية بأنها تعنى ارتكاب أعمال (عددتها نفس المادة) «فى إطار هجوم واسع النطاق، أو منهجى، موجه ضد أى مجموعة من السكان المدنيين، وعن علم بالهجوم» (when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population with knoweldge of the attack).

هذا التعريف يثير بداءة مسألة أولية تتعلق بوجود ارتباط من عدمه بين الجرائم ضد الإنسانية والصراعات المسلحة الدولية أو غير الدولية.

لقد أشرنا من قبل إلى أن «ميثاق نورمبرج» نص على معاقبة من ارتكبوا جرائم ضد الإنسانية «قبل الحرب أو خلال الحرب». وقد يستفاد فى هذا النص أن هذه النوعية من الجرائم ترتكب وقت الحرب ووقت السلم على السواء. ولكن يلاحظ أن الميثاق المذكور قد أكد فى نفس الوقت على أن المحكمة العسكرية الدولية لا تختص بالنظر فى هذه الجرائم إلا إذا كانت لها صلة بجرائم الحرب. ولذلك فإنه فى منطق «ميثاق نورمبرج» تظل العلاقة قائمة بين الجرائم ضد الإنسانية وحالة النزاعات المسلحة الدولية.

وفى المناقشات التى دارت لاحقًا حول هذا الموضوع، تمسكت أقلية من الدول بفكرة ارتباط الجرائم ضد الإنسانية بالنزاعات المسلحة الدولية. ولكن غالبية الدول رفضت هذه الفكرة على أساس أن التمسك بها يؤدى إلى إلغاء مفهوم الجرائم ضد الإنسانية كلية وتصبح مطابقة لمفهوم «جرائم الحرب». ولذلك فإنه على مستوى التشريع، أقر المجتمع الدولى بالفعل مبدأ عدم الارتباط بين الجرائم ضد الإنسانية والنزاعات المسلحة على مختلف أنواعها. وقد تم إقرار هذا المبدأ فى النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغوسلافيا السابقة (١٩٩٣)، وفى النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة برواندا (١٩٩٤). كما أن هذا المبدأ أصبح محل اتفاق الفقه الجنائى الدولى بصفة عامة. ففى معرض تفسيره للنظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغوسلافيا، أكد الأمين العام للأمم المتحدة على أن السياق العام لهذا النظام الأساسى يفيد «بأن الجرائم ضد الإنسانية قد ترتكب خارج نطاق النزاعات المسلحة كلية، دولية كانت أو غير دولية»[٢٨]. وقد أخذت المحكمة بهذا التفسير فى قضية (Tadic) بقولها: «إن هناك قاعدة عرفية مستقرة لا تشترط ارتباط الجرائم ضد الإنسانية بالنزاع المسلح من أى نوع كان، سواء كان دوليًا أو داخليًا»[٢٩]. وقد تأكد هذا الموقف فى أعمال لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة[٣٠]. وفى أعمال اللجنة التحضيرية الخاصة بإنشاء محكمة جنائية دولية عامة[٣١]، وفى أعمال مؤتمر روما لعام (١٩٩٨) الذى أقر النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية العامة. وقد أخذ النظام الأساسى لهذه المحكمة بمبدأ فض الارتباط بين الجرائم ضد الإنسانية والنزاعات المسلحة على مختلف أشكالها.

وفى الحقيقة، فإن هذا المبدأ يفرضه المنطق القانونى السليم. فحيث إن هناك تداخلا بين الجرائم ضد الإنسانية واحترام الحقوق الأساسية للإنسان فى كل زمان ومكان، فإن الربط بين الجرائم ضد الإنسانية والنزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية يجافى المنطق السليم، لأن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان قد تحدث زمن السلم، كما تحدث زمن الحرب. ونحن نؤيد تمامًا تجريم الأعمال التى ترتكب ضد الإنسانية زمن السلم؛ لأنه يجعل من الممكن الملاحقة الجنائية للمسئولين فى النظم التسلطية الذين يمعنون فى التنكيل والبطش بمعارضيهم بل وبشعوبهم كسياسة عامة تهدف إلى استمرار هيمنتهم على شئون البلاد، وكذلك مساءلة الجماعات المسلحة الخاصة التى ترتكب هذه النوعية من الجرائم البشعة فى سياق تعاملها مع سلطات الدولة الرسمية، أو فى سياق تعاملاتها المتبادلة. ويتأكد هذا من واقع أن القانون الدولى الإنسانى يخاطب الأفراد والجماعات كما يخاطب الدول.

ومن ناحية أخرى، وضعت المادة (٧) من النظام الأساسى للمحكمة الجنائية الدولية سالف الذكر معيارين، لكى تصبح الاعتداءات ضد البشر جرائم دولية ضد الإنسانية. المعيار الأول يتطلب فى الأعمال المجرمة دوليًا أن ترتكب ضد «أى من السكان المدنيين» - على خلاف جريمة الإبادة الجماعية التى ترتكب ضد جماعات بشرية موصوفة. والمعيار الثانى، أن تكون هذه الأعمال جزءًا من اعتداءات «واسعة النطاق»(Widespread)، أو «منظمة» (Systematic) والمعياران مترابطان تمامًا.

ويقصد بعبارة «أى من السكان المدنيين» جميع المدنيين المواطنين والأجانب المقيمين فى الدولة، كما أنها تشمل غير المدنيين من العسكريين النظاميين أو أعضاء الجماعات المسلحة الأخرى الذين توقفوا بالفعل عن القتال فى صراعات مسلحة. وفى الواقع، فإن هذا المعيار لا يثير إشكاليات فى التطبيق إلا فى ارتباطه بالمعيار الثانى.

فلكى يصبح الاعتداء على المدنيين جريمة دولية ضد الإنسانية يتعين أن يقع هذا العمل كجزء من اعتداءات «واسعة النطاق»، أو «منظمة». ومعنى ذلك أن الجريمة ضد الإنسانية تستهدف عددًا كبيرًا من الضحايا: فالاعتداء على ضحية واحدة لا يرتب مسئولية جنائية دولية على مرتكبه إلا إذا كان جزءًا من اعتداءات متكررة واسعة النطاق. أما اشتراط أن تكون الاعتداءات «منظمة» فإنه يعنى أن تكون تطبيقًا لسياسة عامة، أى فى سياق نمط عام للسلوك. ولا يشترط إسناد هذه السياسة العامة إلى السلطات الرسمية للدولة، فهى تسند أيضًا إلى الجماعات الخاصة المختلفة التى تكون متورطة فى ارتكاب هذه الأعمال المجرمة مثل حركات التحرير القومى، أو الحركات الانفصالية، أو التنظيمات الإرهابية. ولا يشترط كذلك أن تكون هذه السياسة العامة معلنة، فقد تكون ضمنية وهذا هو الغالب فى معظم الحالات. وعلى أى حال، فإن تكرار هذه الجرائم يعتبر قرينة على أنها «منظمة». ولا شك أن عنصر التنظيم هو العنصر الأساسى الذى يضفى الصفة الدولية على الجرائم ضد الإنسانية[٣٢].

خلاصة القول: إن أعمال الإرهاب لا تعتبر جرائم دولية (delicta juris gentium) ضد الإنسانية إلا بتوفر ركن الاعتداء على مدنيين مسالمين، وركن «التنظيم» بالمعنى سالف لذكر. فالعمل الإرهابى الفردى الذى يتم بشكل عشوائى لا يعتبر جريمة ضد الإنسانية فى مفهوم القواعد العرفية الدولية القائمة.

من كل ما تقدم، نخلص إلى القول بأن القواعد العرفية الدولية أصبحت تجرم العديد من الأعمال الإرهابية التى ترتكب زمن النزاعات المسلحة الدولية أو غير الدولية. كما أنها

تجرم هذه الأعمال إذا ارتكبت زمن السلم فى نطاق مفهوم «الجرائم ضد الإنسانية» بالمعنى الذى سبق توضيحه.

ثانياً: المعاهدات الدولية

فى (١٩٣٧)، وافقت عصبة الأمم على اتفاقية دولية جماعية تضع قواعد عامة تهدف إلى الوقاية من جميع أعمال الإرهاب، وتوقيع العقاب على من يرتكبها. ولكن هذه الاتفاقية لم تدخل دائرة النفاذ لعدم التصديق عليها: فلم تصدق عليها سوى دولة واحدة هى الهند[٣٣]. وكانت مقدمات الحرب العالمية الثانية (قضية الإنشلوس، والحرب الأهلية فى أسبانيا، وغزو إيطاليا لدولة الحبشة، والحروب اليابانية - الصينية، وقضية تشيكوسلوفاكيا، وقضية بولندا. . .) من بين أسباب عدم تصديق الدول على تلك الاتفاقية. وحتى يومنا هذا، لم تبرم اتفاقية دولية عامة شارعة تشمل تحريم جميع صور الإرهاب الدولى باستثناء اتفاقيتين دوليتين على المستوى الإقليمى وهما: الاتفاقية الأوروبية لمكافحة الإرهاب التى تم التوقيع عليها فى (١٠ نوفمبر١٩٦٧) وأصبحت نافذة اعتباراً من (٤ أغسطس ١٩٧٨) والاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب التى تم التوقيع عليها من وزراء الداخلية ووزراء العدل العرب فى (٢٢ إبريل ١٩٩٨) ونذكر كذلك الإعلان الذى صدر عن منظمة الدول الأمريكية فى إبريل (١٩٩٦) بعدم منح الإرهابيين حق اللجوء السياسى.

ولكن توجد اتفاقيات جماعية دولية كثيرة تنص على حظر بعض أشكال الإرهاب الدولى. وقد أبرمت هذه الاتفاقيات كرد فعل لصور معينة من أعمال الإرهاب حدثت على أرض الواقع. ومن الأمثلة لذلك: الاتفاقيات الخاصة بحماية مرفق النقل الجوى والبحرى، والاتفاقيات المتعلقة بسلامة الأشخاص الذين يتمتعون بحماية دولية خاصة (مثل الدبلوماسيين والموظفين الدوليين)، والاتفاقية الخاصة بتجريم احتجاز الرهائن، والاتفاقية الخاصة بحظر التفجيرات الإرهابية. . . إلخ[٣٤]. ولنا عودة إلى بعض هذه الاتفاقيات النوعية.

إن القواعد التى وضعتها هذه الاتفاقيات الخاصة تتسم بالنسبية، سواء من حيث نوعية الأعمال المحظورة، أو من حيث المخاطبون بها أى عدد الدول الأطراف التى تلتزم بها. ومن ناحية أخرى، فإن هذه القواعد لا تخاطب الأفراد أو الجماعات الخاصة، فهى تحرم الأعمال الإرهابية التى تسند إلى الأشخاص الدولية بشكل مباشر أو غير مباشر، ولا تحرم

ـ على خلاف قواعد القانون الدولى الإنسانى ـ الأعمال الإرهابية التى يرتكبها أفراد، أو جماعات خاصة، لا تتصل بمؤسسة الدولة أو بالمنظمات الدولية. صحيح أن هذه الاتفاقيات تفرض على الدول الأطراف فيها التزامًا قانونيًا بملاحقة الأفراد الذين يرتكبون أعمالا إرهابية، ويكون ذلك فى حدود اختصاصاتها الإقليمية. وهذا أمر طبيعى. ولكن الجديد فى هذا الصدد أن هذه الاتفاقيات ـ وعلى غرار قواعد القانون الدولى الإنسانى- قد توسعت كثيرًا فى منح الدول الأطراف اختصاصات تمارسها خارج حدودها الإقليمية (extra territorial rights)، وذلك بهدف تحقيق مصلحة المجتمع الدولى ككل فى مكافحة أعمال الإرهاب الدولى.

ثالثا: المبادئ العامة للقانون

هذا المصدر من مصادر القواعد الدولية هو مصدر احتياطى ومكمل لا يتم الرجوع إليه إلا فى حالة خلو القواعد العرفية والاتفاقية من أحكام تتناول ظاهرة الإرهاب الدولى. ويتمثل هذا المصدر، فى مفهوم المادة (٣٨) من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية، فى «مبادئ القانون العامة» التى أقرتها النظم القانونية الوطنية الرئيسية فى العالم.

صحيح أن الأعمال الإرهابية محظورة بموجب تشريعات جميع الدول، وأنها تخضع للملاحقة القضائية ومعاقبة مرتكبيها. ولكن يلاحظ أن هذه النظم الوطنية الرئيسية ليست متفقة فى تعريف الجريمة الإرهابية وتحديد أركانها. فقد فسر بعضها ـ ومنها النظم القانونية الغربية ـ العمل الإرهابى تفسيرًا ضيقًا، بينما فسرتها نظم أخرى ـ ومنها النظام القانونى المصرى ومعظم النظم القانونية العربية ـ تفسيرًا واسعًا جدًا وفى عبارات عامة غامضة بحيث إن أى عمل من أعمال العنف السياسى يمكن أن يندرج تحت مفهوم الإرهاب حتى لو لم يكن الغرض منه ترويع السكان الأبرياء[٣٥]. وقد انعكس هذا التفسير الواسع لجريمة الإرهاب فى صياغة الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب لعام (١٩٩٨) كما سنرى. ومن ثم لا يمكن القول بأن هناك مبدءًا قانونيًا عامًا، له مضمون محدد وموحد، فى النظم القانونية الداخلية الرئيسية، يمكن استقباله فى النظام القانونى الدولى وفقًا لنص المادة (٣٨) من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية.

هذا، وينبغى التمييز بين المبادئ العامة للقانون بالمفهوم السابق «ومبادئ القانون الدولى العام» (Principles of International Law) والتى تعنى المبادئ الأساسية

(Fundamental) التى بدونها لا يكون وجود لنظام قانونى دولى. مثال ذلك: «مبدأ المساواة فى السيادة» بين الدول، ومبدأ «العدالة» (equity)، ومبدأ «حسن النية». . . . .

ويلاحظ أن «مبادئ القانون الدولى العام» ليست مصدراً مستقلا لقواعد قانونية دولية قابلة للنفاذ المباشر. فقد تكون جزءاً من القانون الدولى العرفى مثل «مبدأ المعاملة بالمثل»، أو« حق الدفاع الشرعى عن النفس». وقد تتضمنها معاهدة دولية عامة مثل ميثاق الأمم المتحدة (المادتان الأولى والثانية)، أو تتضمنها معاهدات خاصة مثل مبدأ «العقد شريعة المتعاقدين» (pacta sunt servanda) الذى أكدته معاهدة ڤيينا لعام (١٩٧٦) الخاصة بقانون المعاهدات. وقد يتم الإفصاح عن مبادئ القانون الدولى فى إعلانات دولية رسمية مثل «إعلان مبادئ القانون الدولى الخاصة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقًا لميثاق الأمم المتحدة»[٣٦].

وترجع أهمية مبادئ القانون الدولى العام إلى أنها تقوم بوظيفتين: الوظيفة الأولى، أنها أداة لتطوير النظام القانونى الدولى من المنظور المستقبلى (de lege ferenda) من حيث إنها تحفز الدول لخلق قواعد دولية جديدة ـ عرفية أو اتفاقية ـ محددة تطبيقًا لهذه المبادئ. والوظيفة الثانية هى أن هذه المبادئ تكون عنصراً من عناصر تحديد مضمون القواعد الدولية الوضعية القائمة. وكلتا الوظيفتين تؤثران فى تشكيل وتطبيق النظام القانونى الدولى بشأن مكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى.

خلاصة القول: توجد قواعد عرفية مصدرها القانون الدولى الإنسانى، وقواعد اتفاقية خاصة، تؤكد عدم مشروعية صور معينة من أعمال الإرهاب الدولى. وقد توسعت هذه القواعد وتلك فى منح الدول اختصاصات قانونية تمارسها خارج حدود ولايتها الإقليمية، وحددت شروط ممارسة هذه الاختصاصات. وفى هذا الصدد، أقرت هذه القواعد وتلك مبدأ «عالمية الاختصاص الجنائى» (Universality of Criminal jurisdiction) لملاحقة مرتكبى الجرائم الإرهابية. ومعنى ذلك أن الدول تتمتع باختصاص محاكمة الإرهابيين الذين يقعون فى قبضتها أىIh كانت جنسيتهم، أو مكان ارتكاب جرائمهم. وإذا لم ترغب الدولة فى ممارسة اختصاصها الجنائى، فإنها تقوم، وفقًا لتشريعها الوطنى، بتسليم المتهمين إلى دولة أخرى معنية بمحاكمتهم مادامت تتوفر لدى الدولة المذكورة أدلة اتهام كافية ضد هؤلاء الأشخاص. معنى ذلك أن القواعد الدولية ذات الصلة تفرض على الدولة التزامين متبادلين: إما «المحاكمة» الجنائية وإما «التسليم» (aut dedere aut judicare) كما تقوم الدولة بتقديم المتهمين إلى محكمة جنائية دولية مختصة إن وجدت (surrender).

المبحث الثانى
أهم جرائم الإرهاب الدولى ووسائل مكافحتها
وفقًا لاتفاقيات دولية خاصة

لا يتسع المقام بطبيعة الحال لوضع قائمة كاملة بجميع الاتفاقيات الدولية التى أبرمت فى سياق مواجهة بعض صور الإرهاب الدولى. ونكتفى فقط بتحليل وجيز لأهم الاتفاقيات الدولية النوعية فى هذا المجال.

المطلب الأول
الاتفاقيات الخاصة بحماية مرفق النقل الجوى[٣٧]

لقد أصبح النقل الجوى من أهم وسائل تنقل الأفراد، ونقل البضائع، وتبادل الرسائل البريدية. ولذلك اهتمت جميع الدول بتأمين هذا المرفق الهام ورفع كفاءته بإدخال تقنيات جديدة فى صناعة الطائرات، وتحسين الخدمة الأرضية للطيران المدنى. ولكن منذ أواخر عقد الستينيات، تدخل عامل جديد لم يكن فى الحسبان أدى إلى زيادة مخاطر النقل الجوى خاصة فى مجال نقل الأفراد. هذا العامل هو قيام بعض الأفراد الذين ينتمون فى الغالب إلى جماعات سياسية منظمة ـ بارتكاب أعمال العنف الإرهابية ضد الطائرات وتحويل مسارها عن خط السير المقرر لها، واحتجاز ركابها كرهائن والتهديد بقتلهم، ما لم تتم الاستجابة لمطالبهم التى يغلب عليها الطابع السياسى. وقد أطلق ـ فى أسلوب التخاطب الجارى - على هذه النوعية من الأعمال الإرهابية مصطلح «خطف الطائرات» (Hijacking of Aircraft)[٣٨].

وفى هذا المقام، نتناول الجوانب القانونية للموضوع، دون التعرض لجوانبه السياسية من حيث ملائمة هذا الأسلوب للأغراض المراد تحقيقها. فهل يعتبر «خطف» الطائرات وسيلة فعالة لتحقيق أهداف سياسية عامة أو خاصة ؟ لا توجد إجابة محددة على هذا السؤال لأن تقدير الفعالية يتوقف على مقتضى الحال.

لا شك أن «خطف الطائرات» يعرقل مرفق النقل الجوى؛ لأنه يهدر أهم ميزتين يتمتع بها هذا المرفق الحيوى وهما: السرعة، والأمان. فتغيير مسار الطائرات يعرقل حركة انتقال الأشخاص وتبادل السلع والخدمات من جانب، كما أنه يعرض سلامة المسافرين لأخطار جسيمة وقد يؤدى أحيانًا إلى وقوع كوارث جوية مريعة من جانب آخر. فإذا تولى

مختطف الطائرة قيادتها بنفسه، أو أجبر قائد الطائرة على تصرف معين فإنه قد لا يكون على دراية بالممرات الجوية أو بمشاكل الإقلاع والهبوط المعقدة خاصة فى حالات التقلبات الجوية، إضافة إلى مشكلة توفر الوقود من عدمه وغيرها من المشاكل الفنية التى تواجه الملاحة الجوية. لجميع هذه الاعتبارات، أصبحت مشكلة «خطف الطائرات» فى مقدمة الموضوعات التى تهتم بها الدول والمنظمات الدولية المعنية فى العقود الأربعة الأخيرة. فقد استقر المجتمع الدولى بأكمله على شجب «خطف الطائرات» ومطالبة الحكومات والمنظمات الدولية ذات الصلة بل وهيئة الشرطة الدولية (الإنتربول) باتخاذ جميع التدابير الفعالة لوضع حد لهذه الظاهرة ومنع انتشارها.

ولكن من الواضح أيضًا أن الحكومات مازالت تتردد حتى الآن فى إتباع تدابير موحدة إزاء عمليات «خطف الطائرات»، كما أن التدابير الوطنية والدولية التى طبقت حتى الآن لم تعد كافية لمواجهة هذه النوعية من الأعمال الإرهابية بشكل فعال. فقد اتسمت هذه التدابير بالتسرع والانسياق لانفعال العواطف، فجاءت قاصرة عن تحقيق الهدف المنشود. ولكن من ناحية أخرى، فإن وضع قواعد دولية محددة وموحدة تحكم جميع حالات «خطف الطائرات» وتطبق دون تمييز على خاطفى الطائرات، هو أمر غير عملى وغير عادل فى نفس الوقت. ولذلك فإن عددًا كبيرًا من الدول ترفض هذه القواعد الدولية الموحدة وتعتمد أساسًا على تشريعاتها الوطنية فى هذا الصدد. وهنا تبرز أهمية الموضوع وطبيعته المعقدة؛ لأن اختلاف التشريعات الوطنية من حيث مضمونها ومن حيث نطاق نفاذها جغرافيًا قد يؤدى إلى إفلات المتهمين بخطف الطائرة من العقاب، أو قد يؤدى إلى معاقبة «مجرم سياسى» على نفس منوال من يتهم بارتكاب جريمة من جرائم القانون العام.

فإن «خطف الطائرات» يرجع إلى أسباب مختلفة كثيرة، منها دوافع سياسية، ودوافع حربية، ودوافع اقتصادية واجتماعية أو نفسية، وكلها مختلفة إلى أبعد حد. فهناك أفراد خطفوا طائرات هربًا من تنفيذ أحكام قضائية صدرت ضدهم، أو خوفًا من تقديمهم للمحاكمة بتهمة ارتكاب جريمة من جرائم القانون العام. وآخرون خطفوا طائرات لأسباب عائلية (لم شمل الأسر فى البلدان التى ظلت مقسمة بعد الحرب العالمية الثانية مثل ألمانيا وكوريا). وآخرون خطفوا طائرات تحت تأثير الخمر أو المخدرات، أو فرارًا من تأدية الخدمة العسكرية، أو تبرمًا بأحوالهم المعيشية فى بلدهم بصفة عامة... إلخ. بينما نجد آخرين يخطفون طائرات خلاصًا من التفرقة العنصرية أو لأسباب سياسية متعددة مثل الثوار الذين يعانون من الاضطهاد فى بلادهم، أو الذين يسعون إلى التحرر من حكم

أجنبى، أو بعض الأفراد الذين حاولوا لفت أنظار العالم إلى عدالة قضية معينة يؤمنون بها[٣٩]. وقد وقعت بعض أحداث خطف طائرات فى سياق العمليات الحربية، ومثال ذلك العمليات التى قامت بها بعض منظمات المقاومة الفلسطينية.

ونظرًا لتعدد وتباين دوافع «خطف الطائرات»، فإنه ليس من الحكمة، أو من العدالة، المساواة فى المعاملة بين خاطفى الطائرات سواء من حيث محاكمتهم وتوقيع العقاب عليهم، أو من حيث تسليمهم إلى دولة معينة أخرى تتمتع بالاختصاص القضائى فى هذا الشأن. صحيح أن حماية مرفق النقل الجوى هو أمر حيوى، ولكن ذلك لا يجب أن يؤدى إلى إغفال اعتبارات أخرى لا تقل أهمية خاصة إذا تعلق الأمر بحماية أمن الدول وسيادتها واستقلالها.

ويثير موضوع «خطف الطائرات» مشاكل تتعلق بإقليمية القوانين الجنائية أخذًا فى الاعتبار النوعية الخاصة للجرائم السياسية. كما يثير مشاكل أخرى تتعلق بمصير الطائرة المختطفة، وحقوق المسافرين عليها، ورقابة الدولة على دخول الأجانب إقليمها، وغيرها من المشاكل. ولكن قبل عرض هذه المشاكل ينبغى أولا التعرف على طبيعة جريمة «خطف الطائرات» وهل هى من قبيل القرصنة الجوية.

لقد تردد كثيرًا فى الفقه الدولى[٤٠]، وفى الأوساط غير الرسمية بل والرسمية أيضًا، أن تغيير مسار الطائرات بالقوة يعتبر عملا من أعمال القرصنة الدولية. ففى أكتوبر (١٩٦٩) طلبت اثنتا عشرة دولة إدراج مسألة هامة وعاجلة في جدول أعمال الدورة الرابعة والعشرين للجمعية العامة للأمم المتحدة تحت عنوان «القرصنة فى الجو» (piracy in the air)[٤١]. كذلك تنص بعض التشريعات الوطنية صراحة على جريمة «القرصنة الجوية» ووصفتها بأنها استعمال للعنف لفرض التدخل فى عمل طاقم الطائرة[٤٢]. وقد رأينا أنه تكييف خاطئ. والدليل على ذلك أن مكتب الجمعية العامة غير عنوان المسألة المقترح إدراجها فى جدول أعمال الجمعية إلى «تغيير مسار الطائرات بالقوة أثناء الطيران» (Forcible Diversion of Civil Aircraft in Flights)[٤٣]. فإن جريمة القرصنة، بوصفها جريمة دولية (delicta juris gentium) لها أركان خاصة حددها العرف الدولى، وهى أركان لا تتوفر فى واقعة تغيير مسار الطائرات بالقوة. وإذا كانت بعض التشريعات الوطنية قد وصفت هذه الواقعة بأنها جريمة «قرصنة»، فإن هذا الوصف لا يلزم الدول الأخرى؛ لأنه لا يتفق وقواعد القانون الدولى فى هذا الشأن. وقد قننت المادة (١٥) من

اتفاقية جنيف الخاصة بأعالى البحار، والتى أبرمت فى عام (١٩٥٨) القواعد العرفية الدولية الخاصة بجريمة القرصنة، فحددت أركانها على الوجه التالى:

«أى عمل من أعمال العنف غير المشروع، أو الاستيلاء، أو النهب إذا ارتكب هذا العمل لأغراض خاصة بواسطة طاقم أو ركاب سفينة خاصة أو طائرة خاصة وكان موجهًا ضد سفينة أخرى أو طائرة أخرى أو ضد أشخاص أو ممتلكات على ظهرها، وذلك إذا وقع العمل فى أعالى البحار أو فى مكان لا يخضع لاختصاص دولة من الدول»

واضح أنه طبقًا لهذا النص، لا يعتبر «خطف الطائرة» من قبيل أعمال القرصنة الدولية، لأن هذا العمل يرتكب على متن الطائرة المختطفة، وليس موجهًا ضد طائرة أخرى، وقد استبعدت لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة صراحة من أعمال القرصنة أو الاستيلاء أو النهب إذا وقعت هذه الأعمال على متن السفينة نفسها وكانت موجهة ضد تلك السفينة أو موجهة ضد أشخاص أو ممتلكات على ظهر تلك السفينة، حتى لو ارتكبت تلك الأعمال لأغراض خاصة[٤٤]. ومن ناحية أخرى، فإن جريمة القرصنة ترتكب فى أعالى البحار أو فى مكان لا يخضع لاختصاص دولة من الدول، بينما العدد الأكبر من عمليات «خطف الطائرات» وقع أثناء تحليق الطائرة فى المجال الجوى لدولة من الدول. كذلك فإن أعمال العنف لا تعتبر من قبيل القرصنة إلا إذا ارتكبت لأغراض خاصة، أى لتحقيق مصلحة فردية (private end) ومن ثم إذا ارتكبت هذه الأعمال لتحقيق أهداف سياسية عامة، فإنها لا تعتبر من قبيل القرصنة. صحيح أن التفرقة بين «الأغراض الخاصة» و«الأغراض العامة» قد تكون مستعصية أحيانًا. فلا يشترط فى أعمال القرصنة أن ترتكب بدافع الرغبة فى تحقيق مغانم مادية، فلا يشترط فيها نية السرقة أو النهب(animus furandi) فقد ترتكب بدافع الانتقام أو الكراهية. ولكن يمكن القول بصفة عامة بأن الأعمال التى ترتكبها جماعات سياسية ـ أو أفراد ـ دفاعًا عن كيانها السياسى، أو تحديًا للنظام السياسى فى الدولة التى تحمل السفينة أو الطائرة جنسيتها لا تعتبر من أعمال القرصنة؛ لأنها تتوخى تحقيق هدف عام. وهذا ما يقره العرف الدولى، وأوضح مثال لذلك فى وقتنا المعاصر هو قضية الاستيلاء على السفينة (Santa Maria) ففى (١٩٦١) استولى الكابتن (Galvao على سفينة تجارية برتغالية كتعبير عن معارضته لحكم الديكتاتور سالازار وتأييده للجنرال (Delgado)، خصم سالازار الرئيسى. وقد رفضت غالبية الدول، باستثناء بعض الدول الحليفة للبرتغال، اعتبار الاستيلاء على هذه السفينة فى أعالى البحار من قبيل القرصنة. وحيث إن معظم أعمال «خطف الطائرات» وأهمها،

ارتكبت لتحقيق أهداف سياسية عامة، فإنه لا يمكن وصفها بأعمال القرصنة[٤٥]. وهكذا وجدت الدول نفسها أمام فراغ قانونى (lacuna) حيث إن قواعد القانون الدولى العام لا تتناول موضوع «خطف الطائرات»، ومن ثم لا يوجد التزام دولى بملاحقة مرتكبى هذا العمل. (هذا لا ينفى بطبيعة الحال ترتيب المسئولية الدولية إذا تحقق شرط إسناد العمل إلى شخص قانونى دولى).

وإزاء تعدد عمليات «خطف الطائرات» وتهديدها لسلامة مرفق النقل الجوى، قررت الدول اتخاذ بعض التدابير الاحتياطية للحيلولة دون وقوعها للمحافظة على سلامة الطائرات وحقوق المسافرين عليها، ومعاقبة مرتكبى هذه العمليات إذا اقتضى الأمر ذلك. وقد تكون هذه التدابير فنية أو بوليسية وهى لا تعنينا فى هذا المقام، وقد تكون تدابير قانونية.

وتتلخص هذه التدابير القانونية فى محاكمة مختطفى الطائرات وتوقيع عقوبات رادعة عليهم - أو ردع غيرهم - لإثنائهم عن القيام بمثل هذه الأعمال فى المستقبل. وتتضمن تشريعات بعض الدول (مثل الولايات المتحدة، والأرجنتين والمكسيك واستراليا. . .) أحكامًا خاصة بمعاقبة مرتكب جريمة «خطف الطائرات» باعتبارها جريمة خاصة قائمة بذاتها (Sui Generis) ولكن هذا التجريم بمقتضى تشريعات وطنية معينة لا ينشئ التزامًا دوليًا على الدول الأخرى. وقد تقع بعض أعمال «خطف الطائرات» تحت طائلة القانون الجنائى الوطنى تحت البنود الخاصة بالسرقة بالإكراه، أو القتل، أو الخطف، أو حمل سلاح بدون ترخيص. . . إلخ. ولكن حتى مع افتراض توحيد التشريعات الوطنية فيما يتعلق بمعاقبة جريمة «خطف الطائرات» فإن ذلك لن يحول دون إفلات مرتكب هذه الجريمة من العقاب، وذلك عملا بقاعدة «إقليمية القانون الجنائى» بمعنى أن الأصل هو عدم سريان القانون الجنائى للدولة على جرائم ترتكب فى الخارج إلا فى حالات استثنائية نصت عليها القوانين الجنائية على سبيل الحصر. إضافة إلى ذلك، فإن توحيد القوانين الجنائية الوطنية فيما يتعلق بتجريم «خطف الطائرات» قد يخلق مشاكل كثيرة تتعلق بتنازع القوانين وتنازع الاختصاص القضائى بين الدول. فلكى يكون توحيد القوانين الجنائية فى هذا الخصوص أداة فعالة لردع مرتكبى عمليات «خطف الطائرات»، فإنه ينبغى التوسع فى مفهوم إقليمية القانون الجنائى، وذلك بإقرار قاعدة دولية تخول القضاء الوطنى اختصاصًا عالميًا (Universal Jurisdiction) بمحاكمة خاطفى الطائرات أيا كانت جنسية المتهم، أو جنسية الطائرة، أو مكان وقوع الجريمة. ومؤدى ذلك اعتبار «خطف الطائرات» جريمة

دولية على غرار جرائم القرصنة فى أعالى البحار، والإبادة الجماعية لبعض الأجناس البشرية، والاتجار فى الرقيق الأبيض، وتزييف النقود . . . إلخ .

ومن ناحية أخرى، فإنه ينبغى التوسع فى مفهوم «تسليم المجرمين»، واعتبار «خطف الطائرات» من الجرائم التى يجوز تسليم مرتكبيها أيًا كانت الدوافع من وراء هذه الجرائم .

وسواء أخذنا بمبدأ التجريم الدولى، أو بمبدأ خضوع «خطف الطائرات» للتسليم، أو بكليهما معًا، فإن ذلك يتطلب وضع قواعد دولية محددة بذلك . وحيث إن اتفاق الدول حول أى من المبدأين فى صورتهما المطلقة أمر متعذر، بسبب الاعتبارات السياسية والحربية أحيانًا، التى تلازم «خطف الطائرات»، فقد حاولت الدول التوصل إلى اتفاق حول بعض «القواعد الإجرائية» التى يمكن أن تساعد فى الحد من الآثار الضارة التى تترتب على هذه الأعمال، واتخاذ بعض التدابير للتحفظ على مرتكب هذه الأعمال، أو محاكمته وتوقيع الجزاء عليه، أو تسليمه إلى جهة الاختصاص حسب مقتضى الحال .

وأول محاولة فى هذا الصدد تمت بالتوقيع على اتفاقية طوكيو فى (١٤ سبتمبر ١٩٦٣) والخاصة «بالجرائم والأعمال الأخرى التى تقع على متن الطائرات» (Convention on Offences and other Acts on Board of Aircraft)، والتى أصبحت نافذة اعتبارًا من (٤ ديسمبر ١٩٦٩) .

• اتفاقية طوكيو لعام (١٩٦٣)[٤٦]:

لقد حددت المادة ١١ فقرة أولى أركان جريمة «خطف الطائرات» على النحو التالى :

«إذا استخدم شخص على متن طائرة القوة، أو هدد باستخدام القوة، بطريقة غير مشروعة لعرقلة استغلال الطائرات أو الاستيلاء عليها، أو فرض رقابته عليها أثناء الطيران، أو كان مثل هذا العمل على وشك الوقوع، فإن الدول المتعاقدة تلتزم» .

طبقًا لهذا النص، فإنه يجب توافر خمسة أركان لارتكاب جريمة «خطف الطائرات» :

- أن يكون العمل غير مشروع .
- استخدام القوة أو التهديد باستخدامها .
- أن يقع العمل على متن الطائرة .

ـ أن يقع العمل أثناء الطيران .

ـ أن يهدف العمل إلى الاستيلاء على طائرة أو التحكم فيها بأية صورة كانت .

الركن الأول : أن يكون العمل غير مشروع : بمعنى أن يصدر عن غير ذى صفة ، أى من شخص ليس له حق فرض رقابة على الطائرة . والمرجع فى ذلك إلى قانون الدولة التى تتبعها الطائرة بجنسيتها . فإذا أقلع القائد الشرعى بطائرته بالقوة دون تعليمات من سلطات المطار فإنه لا يعتبر ، فى حكم اتفاقية طوكيو ، بأنه قد «خطف» الطائرة . كذلك إذا صدرت تعليمات من الشركة التى تتبعها الطائرة أو من سلطات المطار إلى أحد أفراد طاقمها بتولى قيادة الطائرة أثناء الطيران بدلا من قائدها الأصلى ، وقام القائد المعين الجديد بتولى قيادة الطائرة عنوة فإنه لا يعتبر خاطفًا لها .

وإذا كان مرجع عدم المشروعية هو التشريعات الوطنية ، والمعاهدات الدولية المنظمة للملاحة الجوية ، فإن هذا لا يعنى أن يكون هذا العمل غير المشروع معاقبًا عليه جنائيًا بمقتضى التشريعات الوطنية . فيكفى أن يسيطر شخص على الطائرة دون سند قانونى لتوفر ركن عدم المشروعية فى مفهوم اتفاقية طوكيو .

ومن ناحية أخرى ، قد يكون العمل غير مشروع وفقًا لقانون جنسية الطائرة ، ولكنه يعتبر مشروعًا وفقًا لقواعد دولية خاصة . مثال ذلك : إذا كانت أعمال «الانتقام» (reprisals) أصبحت مجرمة دوليًا بشكل قاطع زمن السلم ، فإن قواعد قانون الحرب (jus in bello) تحتمل القيام بأعمال انتقامية ، أثناء القتال (durante bello) ، لإرغام العدو على احترام قواعد القانون الدولى الإنسانى (اتفاقيات جنيف لعام (١٩٤٩) والبروتوكولين الملحقين بها لعام ١٩٧٧) . فإذا قامت قوات الاحتلال مثلا بتوقيع عقوبات جماعية على سكان الأرض المحتلة ، أو قامت باحتجاز رهائن من المدنيين ، فإنه يحق لقوات المقاومة أن ترتكب عملاً غير مشروع فى الأصل ، ولكنه يكتسب صفة الشرعية بوصفه جزاءً لمخالفة العدو للقواعد الدولية التى تحكم سير أعمال القتال[٤٧] . وتطبيقًا لذلك ، فإنه يحق لرجال المقاومة العرب[٤٨] «خطف طائرات» العدو ولا يعتبرون فى هذه الحالة مجرمين ، ولكنهم يمارسون حقًا معترفًا لهم به دوليًا . ولكن يلاحظ من ناحية أخرى ، أن هذه الأعمال الانتقامية لا يجب أن تمس حقوق الدول المحايدة . وتطبيقًا لذلك ، فإن «خطف طائرات» العدو لا يكون مشروعًا إلا إذا وقع فى أعالى البحار أو فى مكان لا يخضع لاختصاص دولة من الدول ، فهو يعتبر غير مشروع إذا ارتكب فى المجال الجوى لدولة محايدة .

الركن الثانى : استخدام القوة أو التهديد باستخدامها

هذا الشرط فى حاجة إلى إيضاح . فقد ذكر النص الإنجليزى لاتفاقية طوكيو لفظ «القوة» (force) وهو يعنى القوة المادية، بينما اللفظ الفرنسى المقابل له هو «العنف» (violence)، وهو أوسع مدى من لفظ «القوة»؛ لأنه يتضمن إلى جانب القوة المادية وسائل الضغط الأخرى سواء كانت مادية أو معنوية . صحيح أن جميع عمليات «خطف الطائرات» قد تمت حتى الآن باستخدام العنف المادى والتهديد باستخدام السلاح . ولكن يمكن تصور أن يفرض شخص رقابته على الطائرة عن طريق تقديم شراب به مادة مخدرة إلى القائد الشرعى للطائرة . كما يمكن تصور ابتزاز القائد معنويّا مثل تهديده بتعرض أفراد أسرته للقتل أو احتجازهم كرهائن إذا رفض الانصياع لأمر تغيير مسار الطائرة . إن جميع هذه الأساليب وغيرها تؤدى إلى نفس النتيجة ألا وهى التحكم غير المشروع فى الطائرة . ولذلك طالب البعض[٤٩] بعدم النص على وسائل «خطف الطائرات» فى المادة (١١) من الاتفاقية سالفة الذكر، والتأكيد على أن اتفاقية طوكيو تطبق إذا تم فرض الرقابة على الطائرة دون سند قانونى، بصرف النظر عن الوسائل المستخدمة لتحقيق هذا الفرض . ولكن غالبية الدول التى اشتركت فى مؤتمر طوكيو رفضت التوسع فى مفهوم «خطف الطائرات» على هذا النحو، وأكدت أن أحكام الاتفاقية لا تطبق إلا فى حالة استخدام القوة المادية أو التهديد باستخدامها . وفسر المؤتمر لفظ «العنف» الوارد فى الصيغة الفرنسية بأنه مرادف فى المعنى للفظ «القوة» الوارد فى الصياغة الإنجليزية للمعاهدة . ويعتبر هذا نقصًا كبيرًا فى أحكام الاتفاقية .

الركن الثالث : أن يقع العمل على متن الطائرة

وهذا ما حدث حتى الآن . ولكن يمكن تصور التدخل غير المشروع لتغيير مسار الطائرات عن طريق استخدام أجهزة لاسلكية، أو عن طريق التهديد بإسقاطها بواسطة قذائف أرضية . ولكن مؤتمر طوكيو استبعد صراحة مثل هذه الحالات بحجة أنها تخضع لقانون محل ارتكاب الجريمة[٥٠] .

الركن الرابع : أن يقع العمل «أثناء الطيران»

لقد فسر مؤتمر طوكيو عبارة «أثناء الطيران» بالإحالة إلى نص المادة الأولى فقرة ٣ من الاتفاقية التى نصت على أن «الطيران» يبدأ من اللحظة التى يتم فيها تشغيل القوة المحركة للطائرة استعدادًا للإقلاع إلى اللحظة التى تقطع فيها الطائرة ممر الهبوط (when the landing run ends).

هذا التفسير يشوبه الغموض، كما أنه قد يؤدى إلى قصور واضح لا يحقق أهداف المقصود من النص. فإن عبارة «تشغيل القوة المحركة للطائرة تحتمل أكثر من معنى. فقد تعنى الوقت الذى تبدأ فيه الطائرة زيادة سرعتها فى منتصف ممر الإقلاع تمهيداً لإقلاعها بالفعل. وقد تعنى وصول الطائرة إلى بداية ممر الإقلاع. وقد تعنى أخيراً مجرد تشغيل القوة المحركة للطائرة، فتشمل عبارة «أثناء الطيران» الفترة اللازمة لانتقال الطائرة من مكان مرساها فى المطار إلى ممر الإقلاع. ونحن نفضل هذا التفسير الأخير، لأنه يؤدى إلى إعمال النص بشكل أكبر من التفسيرين الآخرين.

ومن ناحية أخرى، فإن عبارة «اللحظة التى يتم فيها قطع الطائرة لممر الهبوط» لا تخلو هى الأخرى من الغموض والقصور. فهل تعتبر الطائرة أنها قطعت ممر الهبوط عندما تستدير للتوجه إلى مكان رسوها فى المطار؟ أم المقصود هو الاستمرار فى السير إلى أن تقف الطائرة فى مرساها؟ ومن ناحية أخرى، ما حكم الطائرة التى ترتطم بالأرض قبل أن تقطع ممر الهبوط؟ وما حكم الطائرات العمودية التى لا تحتاج فى عملية هبوطها إلى ممر لهذا الغرض؟ ففى الحالتين الأخيرتين لا يتوفر الركن الرابع، ومن ثم لا تطبق أحكام الاتفاقية. وكان من الأفضل، فى رأينا، أن تفسر عبارة «أثناء الطيران» بالإحالة إلى نص المادة (٥ فقرة ٣) من الاتفاقية التى تنص على أن الطيران يبدأ من لحظة إغلاق أبواب الطائرة بعد ركوب المسافرين إلى لحظة فتح أبواب الطائرة لنزول الركاب، دون اشتراط تشغيل القوة المحركة للطائرة، أو قطع ممر الهبوط حتى النهاية.

الركن الخامس: أن يهدف العمل إلى الاستيلاء على الطائرة أو التحكم فيها بأية صورة كانت. فلا يشترط وجود نية الاستيلاء عنوة على الطائرة (animus Furanti) أو حتى نية تغيير مسارها. ويكفى التدخل فى قيادتها لكى يوصف العمل بأنه «خطف» للطائرة فى مفهوم اتفاقية طوكيو.

بالإضافة إلى ما تقدم، نصت المادة (١١ فقرة ١) على ضرورة قمع الشروع فى خطف الطائرة. صحيح أن هذا النص لم يذكر لفظ «الشروع» (tentative) صراحة، وهو مصطلح قانونى محدد المعنى مفاده أن الشروع لا يتوفر إلا إذا بلغ نشاط الجانى مرحلة يعتبر فيها أنه بدأ فى تنفيذ الجريمة. ففى هذا المعنى، فإن التهديد اللفظى لا يعتبر شروعًا ما دام نشاط الجانى لم يتجاوز هذا الحد. ولكن الاتفاقية استخدمت عبارة «أو إذا كان مثل هذا العمل على وشك الوقوع» (when such an act is about to be committed) لكى يشمل أعمالا أو أقوالا لا تعتبر من قبيل الأعمال التنفيذية للجريمة. والدليل على ذلك أن

مؤتمر طوكيو رفض اقتراحًا فرنسيّا باستخدام مصطلح «الشروع» بدلاً من العبارة المطاطة التى أوردها النص المذكور. (٥١)

وعلى أية حال، فإن النص على الشروع فى «خطف» الطائرة ضئيل الفائدة عمليّا لأن جميع مظاهر الشروع تقع تحت طائلة اتفاقية طوكيو ككل، والتى تخول قائد الطائرة سلطات ضبط واسعة. وربما الفائدة الوحيدة للنص على الشروع تظهر فى مسألة ممارسة الاختصاص القضائى فى بعض الحالات. فقد نصت المادة (٣) من الاتفاقية على خضوع الجرائم، أو الأعمال الأخرى، التى تهدد سلامة الطيران المدنى لاختصاص الدولة التى تتمتع الطائرة بجنسيتها باستثناء حالات خاصة ذكرتها المادة (٤) على سبيل الحصر، وهى: ١ـ يترتب على هذا العمل آثار فى إقليم الدولة، كأن يكون العمل قد ارتكب فى المجال الجوى لدولة معينة؛ ٢ـ أن يقع العمل من أحد مواطنى الدولة أو أحد المقيمين فيها إقامة دائمة؛ ٣ـ أن يكون العمل فيه مساس بأمن الدولة؛ ٤- أن يعتبر العمل انتهاكًا للقواعد الخاصة بالملاحة الجوية فى تلك الدولة؛ ٥- أن يكون الاختصاص القضائى للدولة معقودًا لها بمقتضى اتفاقية جماعية خاصة. فكأن النص على الشروع فى ارتكاب الجريمة ينشئ اختصاصًا قضائيّا للدولة التى تهبط فيها الطائرة ويترك المتهم الطائرة حتى فى غير الحالات الخمس المنصوص عليها فى المادة الرابعة.

وأخيرًا، لم تنص المادة (١١) على جريمة «الاشتراك» فى عملية «خطف الطائرات» وذلك على أساس أنه إذا كان الشريك على متن الطائرة المخطوفة، فإنه يعتبر فاعلا أصليّا. أما أعمال الاشتراك الأخرى فإنها تخضع للتشريعات الوطنية؛ لأنها لا ترتكب على متن الطائرة.

وفى هذا المقام يتعين إبداء ملاحظتين عامتين على نص المادة (١١ فقرة ١) من اتفاقية طوكيو.

الملاحظة الأولى: أن جريمة «خطف الطائرات» التى تستوجب تدخل الدول بمقتضى اتفاقية طوكيو تتعلق فقط بالطائرات المدنية، سواء تلك التى تعمل على خطوط جوية منتظمة أو تقوم برحلات خاصة (chartered) فقد استبعدت المادة (١ فقرة ٤) الطائرات الحربية والطائرات العامة الأخرى مثل طائرات الرئاسة أو الطائرات التى تستخدم فى أعمال الشرطة. وبصفة عامة، فإن اتفاقية طوكيو لا تطبق على ما يسمى «طائرات الدولة» (state aircrafts)، فهى تهدف فقط إلى حماية مرفق النقل الجوى المدنى».

الملاحظة الثانية: تتعلق بالنطاق الجغرافى لنفاذ اتفاقية طوكيو. فهذه الاتفاقية لا تطبق على رحلات الطيران المحلى (domestic flights) التى لا تتجاوز حدود الدولة التى تتبعها الطائرة بجنسيتها. فإذا قام شخص بغرض رقابته على طائرة تخدم خط القاهرة ـ الغردقة، أو تخدم خط نيويورك ـ سان فرانسيسكو مثلا، فإن هذا العمل لا يقع تحت طائلة اتفاقية طوكيو. ومع ذلك إذا حلقت الطائرة فى المجال الجوى لدولة أخرى وكان المتهم على متنها، فإن «خطف» الطائرة يخضع لاتفاقية طوكيو. مثال ذلك: «خطف» طائرة باكستانية تربط بين غرب وشرق باكستان ـ قبل استقلال بنجلاديش، مارة بالمجال الجوى الهندى مع أن هذه الرحلة هى من قبيل الطيران المحلى. ولذلك فإن نص المشروع الذى أعدته اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجنة القانونية لمنظمة الطيران المدنى الدولية كان أفضل صياغة من اتفاقية طوكيو من هذا المنظور. فقد نص ذلك المشروع على أن الأحكام الواردة فيه لا تطبق إذا كانت الطائرة التى ارتكبت المخالفة على متنها لم تقلع أو تهبط خارج إقليم الدولة التى تتمتع الطائرة بجنسيتها[٥٢].

وعلى أى حال، فإن النطاق الجغرافى لنفاذ اتفاقية طوكيو لن يثير مشاكل فى التطبيق العملى، لأن «خاطف» الطائرة يهدف دائمًا إلى تغيير مسار الطائرة للهبوط بها فى إقليم دولة غير الدولة التى استقل منها الطائرة. فجرائم «خطف الطائرات» تتم عادة فى إطار دولى، وليس فى الإطار المحلى.

إذا تحققت أركان جريمة «خطف الطائرات» وفقًا لاتفاقية طوكيو، فإن الدول الأطراف فى الاتفاقية تتخذ بعض التدابير التى من شأنها إعادة الأمور إلى نصابها فيما يتعلق بمصير الطائرة وبحمولتها وبحقوق المسافرين عليها، كما أنها تتخذ تدابير ضد المتهم «بخطف» الطائرة.

وتتلخص التدابير الخاصة بمصير الطائرة وحمولتها وحقوق المسافرين عليها فيما يلى:

أولا: تنص المادة (١١ فقرة أولى) على أن الدول المتعاقدة تتخذ جميع التدابير، بما فيها الوسيلة العسكرية، لإعادة الرقابة على الطائرة إلى قائدها الشرعى. فتستطيع أية دولة استخدام طائراتها الحربية لإرغام طائرة «مخطوفة» على الهبوط. ولكن هذه الوسيلة العسكرية غير مجدية، كما أنها قد تتسبب فى مخاطر عديدة[٥٣]. وفى العمل، فإن احتمال استخدام القوة لإعادة الرقابة على الطائرة إلى قائدها الشرعى قد تقوم به الدولة التى تهبط فيها الطائرة عملاً بمبدأ السيادة الإقليمية لتلك الدولة وبشرط أن يكون هذا الإجراء ممكنًا فنيًا دون إحداث أضرار جسيمة بالطائرة أو بطاقمها الشرعى أو بركابها.

ثانيًا: أن تسمح الدولة التى تهبط فيها الطائرة للركاب ولطاقم الطائرة بمواصلة رحلتها فى أقرب فرصة ممكنة، فلا يجوز الاحتجاج مثلاً بأن الركاب وطاقم الطائرة قد دخلوا إقليم الدولة دون الحصول على تأشيرات دخول، أو الادعاء بأن وجودهم فى إقليم الدولة ينتهك القوانين المنظمة لإقامة الأجانب والهجرة.

ويؤخذ على هذا النص أيضًا صيغته المطلقة. فقد يكون من بين الركاب أو طاقم الطائرة أشخاص خطيرون على أمن الدولة، أو قد يكون من بينهم أشخاص مطلوب القبض عليهم لاتهامهم بارتكاب جرائم يعاقب عليها القانون الوطنى، أو تكون قد صدرت ضدهم أحكام جنائية واجبة النفاذ، أو يكون من بينهم أشخاص يعتبرهم المجتمع الدولى «مجرمى حرب» فتلتزم جميع الدول بالقبض عليهم لمحاكمتهم أو تسليمهم . . . إلخ.

ثالثًا: تلتزم الدولة التى تهبط فيها الطائرة بإعادة الطائرة وحمولتها إلى من لهم الحق فى حيازتها (المادة ١١ فقرة ٢). ولكن غالبًا ما تكون ملكية حمولة الطائرة لشخص غير مالك الطائرة. فهل معنى ذلك أن الدولة التى تهبط فيها الطائرة مكلفة بتوصيل الحمولة إلى من يملكها؟ لا نعتقد ذلك. فالمقصود هو أن تسمح الدولة للطائرة بمواصلة رحلتها فى أقرب وقت ممكن. فالدولة التى تملك الطائرة هى المسئولة قانونًا عن تنفيذ عقد النقل الجوى، وليس الدولة التى تهبط فيها الطائرة.

ويؤخذ على هذا النص إطلاق الصياغة. وكان ينبغى الالتزام بقواعد قانون الحرب والقواعد المتعلقة بالغنائم الحربية.

بالإضافة إلى ما تقدم، تلتزم الدولة التى تهبط فيها الطائرة باتخاذ تدابير ضد المتهم بخطف الطائرة، وهو الجانب الذى يهمنا بصفة خاصة فى هذا المقام. وتتلخص هذه التدابير فى اتخاذ إجراءات تحفظية تمهيدًا لمحاكمة المتهم جنائيًا، أو إبعاده، أو تسليمه.

وتتلخص الإجراءات التحفظية فيما يلى:

١ ـ حبس المتهم احتياطيًا أو اتخاذ تدابير أخرى لضمان منعه من الفرار، وذلك وفقًا للإجراءات التى ينص عليها قانونها الوطنى.

٢ ـ تقوم الدولة بإجراء تحقيق أولى وفورى للتحقق من توفر أركان جريمة «خطف الطائرة». فإذا أسفر الاستجواب الأولى ـ وهو إجراء بوليسى ـ عن وجود شبهة ارتكاب المتهم لهذه الجريمة، فإن الدولة تصبح ملزمة بإجراء «تحقيق قضائى» فى هذا الشأن للتثبت من واقعة «خطف» الطائرة، وإسناد هذه الواقعة إلى المتهم[٥٤].

٣ ـ على الدولة التى تتخذ التدابير التحفظية سالفة الذكر إخطار الدولة التى تتمتع الطائرة بجنسيتها، والدولة التى يتمتع المتهم بجنسيتها وسائر الدول الأخرى التى قد يعنيها الأمر (مثل الدول التى حلقت فى أجوائها الطائرة المختطفة) بنتائج التحقيق مع المتهم وبالتدابير التحفظية التى اتخذتها معه، كما تخطرها برغبتها فى مباشرة اختصاصها القضائى فى هذا الشأن من عدمه.

إذا ثبتت الواقعة على المتهم، فإن للدولة التى ترك فيها المتهم الطائرة «المخطوفة» الحق فى محاكمته جنائيًا، أو تسليمه، أو إبعاده.

• المحاكمة الجنائية

الأصل فى الاختصاص الجنائى بالنسبة للجرائم التى ترتكب على متن الطائرة هو لدولة جنسية الطائرة. ولكن اتفاقية طوكيو لعام ١٩٦٣ قررت استبقاء الاختصاص للدولة التى ارتكبت الجريمة فى إقليمها فى حالات معينة، وكذلك اختصاص الدولة التى هبطت فيها الطائرة وترك فيها المتهم الطائرة إذا رأت هى ذلك. وتتم المحاكمة وفقًا للتشريعات الجنائية الوطنية.

صحيح أن جريمة «خطف الطائرات» هى من الجرائم المستمرة (delit continu) فهى لا تتم إلا بترك المتهم للطائرة المخطوفة. ولكن يمكن تصور انتهاء الجريمة قبل ترك المتهم للطائرة وأثناء تحليقها فى الفضاء الجوى الذى لا يعلو إقليم دولة من الدول. مثال ذلك، أن يجبر شخص طائرة متجه من سان فرانسيسكو إلى نيويورك على تغيير خط سيرها المقرر والتوجه إلى القارة الأوروبية. وبالقرب من القارة الأوروبية يكف المتهم عن التدخل فى مسار الطائرة وهو يعلم تمامًا بأن الوقود لن يكفى لعودتها إلى الولايات المتحدة، ويكون بذلك قد حقق غرضه بعدم العودة إلى الولايات المتحدة. فى مثل هذه الحالة، تكون جريمة «خطف» الطائرة قد انتهت بالفعل قبل أن تدخل الطائرة الإقليم الجوى للدولة التى تهبط فيها الطائرة. وتطبيقًا للقواعد العامة، فإن هذه الدولة لا تملك اختصاص محاكمة المتهم؛ لأن الجريمة لم تقع فى إقليمها، ولم تقع على متن طائرة تحمل جنسيتها، ولكن اتفاقية طوكيو استثنت هذه الحالة حرصًا على ملاحقة الجانى وعقابه على جريمة «خطف» طائرة وهى جريمة خطيرة بكل المقاييس، فقررت الاتفاقية اختصاص الدولة التى هبطت فيها الطائرة وترك المتهم فيها الطائرة بمحاكمته جنائيًا، وإن كانت الجريمة لم تقع فى إقليم تلك الدولة أو على متن طائرة مسجلة فيها.

ولكن يلاحظ من ناحية أخرى، أنه إذا كانت اتفاقية طوكيو قد توسعت فى نطاق الاختصاص الجنائى على النحو الذى ذكرناه، فإنها لا تطبق على جميع حالات «خطف الطائرات». مثال ذلك قيام شاب فرنسى بتحويل مسار طائرة أمريكية كانت متجهة من باريس إلى تل أبيب عن طريق روما وأجبرها على الهبوط فى مطار بيروت. وترك المتهم الطائرة فى العاصمة اللبنانية. فإذا افترضنا أن المتهم قد تمكن من الفرار إلى سوريا مثلا، فإن هذه الدولة لا تكون مختصة بمحاكمته جنائيًا عن «خطف» الطائرة (قد تحاكمه بتهمة دخول الإقليم السورى بدون تصريح)، كما أنها غير ملزمة بتسليمه، لأن من شروط التسليم أن تكون الجريمة المطلوب تسليم المتهم من أجلها معاقبًا عليها فى الدولة طالبة التسليم والدولة المطلوب إليها التسليم، هذا فضلاً عن عدم جواز التسليم فى الجرائم السياسية إلا باتفاق خاص. وهكذا قد يتمكن المتهم من الإفلات من العقاب ويعتبر ذلك قصوراً واضحًا فى اتفاقية طوكيو وكان ينبغى النص على اختصاص الدولة التى يوجد بها المتهم بمحاكمته حتى لو لم يترك المتهم الطائرة فى إقليم تلك الدولة.

وإذا كانت هناك ثلاث جهات مختصة بمحاكمة المتهم «بخطف» طائرة، فإن اتفاقية طوكيو لم تضع قواعد لحل إشكالية تنازع الاختصاص القضائى فى هذا الشأن. فهل هناك أولوية بين الدول فى ممارسة الاختصاص (a system of priorites)، أم أن تنازع الاختصاص مطلق (absolute concurrence of jurisdiction) ومن ثم يترك تحديده للقواعد الوطنية والدولية ذات الصلة؟ لقد طالبت بعض الدول بضرورة وضع نظام لأولوية الاختصاص القضائى منعًا للمنازعات التى قد يثيرها تنازع الاختصاص القضائى ومن ثم تنازع القوانين حيث إن القضاء الوطنى يطبق دائمًا القانون الوطنى(lex fori) ولكن مؤتمر طوكيو رفض هذا الاقتراح(٥٥). وهكذا تركت إشكالية تنازع الاختصاص القضائى مرهونة بتسوية اختلاف إرادات الدول فى هذا الشأن.

ولم تحدد اتفاقية طوكيو العقوبة التى توقع على مرتكب جريمة «خطف الطائرات». فتقدير نوع العقوبة ومقدارها متروك للسلطة التقديرية للقضاء الوطنى. وحيث إن تشريعات الدول تختلف فيما بينها من حيث الشدة أو اللين، فإن مختطف الطائرة سوف يتوجه بها إلى الدولة التى يتسم تشريعها الجنائى باللين بالنسبة لهذه النوعية من الجرائم.

وعلى أية حال، إذا تمت محاكمة المتهم وثبتت براءته مما نسب إليه (عدم ثبوت الواقعة وليس عدم التحريم)، أو صدر ضده حكم نهائى واستوفى عقوبته فإن ذلك يكون مانعًا من

محاكمته مرة أخرى فى دولة أخرى تطبيقًا للمبدأ القانونى العام الذى تؤكده جميع النظم القانونية والذى يقضى بعدم محاكمة المتهم مرتين عن نفس التهمة (non bis in idem)

وأخيرًا لم تأخذ اتفاقية طوكيو بمبدأ سقوط الجريمة أو سقوط العقوبة بالتقادم.

• التسليم (extradition)

لم تنص اتفاقية طوكيو على التزام الدولة التى تهبط فيها الطائرة وترك المتهم فيها الطائرة بمحاكمته جنائيًا. فإذا قررت تلك الدولة عدم محاكمة المتهم، فإنها تقوم بتسليمه. ويخضع التسليم فى هذه الحالة للقواعد العامة فى التسليم التى يتضمنها التشريع الوطنى واتفاقيات التسليم التى تكون الدولة طرفًا فيها. وطبقًا لهذه القواعد فإنه لا يجوز تسليم مواطنى الدولة المطلوب إليها التسليم، كما أنه لا يجوز تسليم «المجرمين السياسيين». وحيث إن معظم عمليات «خطف الطائرات» هى بدوافع سياسية، فإنه لا يجوز تسليم مختطفيها. وعلى أية حال لا يجوز معاقبة المتهم الذى تم تسليمه إلا عن الجريمة التى سلم من أجلها (specialite de l'extradition).

• الإبعاد (expulsion)

قد ترفض الدولة التى هبطت فيها الطائرة وترك فيها المتهم الطائرة تسليم المتهم بخطفها، وتكتفى بإبعاده. والإبعاد، بخلاف التسليم، هو مجرد إخراج المتهم من إقليم الدولة ليذهب حيث يشاء، وليس إلى دولة معينة (المادة ١٥). ولكن بمقتضى المادة (١٤) من الاتفاقية، فإن الدولة الموجود فيها المتهم قد تجبره على العودة إلى الدولة التى يحمل جنسيتها، أو إلى الدولة التى يقيم فيها بصفة دائمة، أو إلى الدولة التى بدأ منها رحلته الجوية.

من كل ما تقدم، يتضح أن اتفاقية طوكيو لعام (١٩٦٣) لا تطبق على جميع حالات «خطف» الطائرات. وحتى فى حالة انطباقها، فإن أحكام هذه الاتفاقية هى من العموم، والغموض أحيانًا، بحيث يمكن التحلل منها دون صعوبة. والفائدة الحقيقية لهذه الاتفاقية أنها تمثل محاولة متواضعة لحث الدول على تضمين تشريعاتها الوطنية نصوصًا تجرم عملية «خطف الطائرات» باعتبارها جريمة قائمة بذاتها (sui generis) وبالرغم من هذا الهدف المحدود، فقد امتنعت غالبية الدول عن التصديق عليها.

ونظرًا لتعدد عمليات «خطف الطائرات» وتصاعد خطورتها، رأت المنظمة الدولية للطيران المدنى ضرورة سد أوجه النقص الذى يشوب اتفاقية طوكيو، ورفع الغموض من بعض نصوصها. ولهذا الغرض، كلفت لجنة فرعية منبثقة عن لجنتها القانونية العامة بدراسة الموضوع دراسة مستفيضة، واقتراح مشروع اتفاقية جديدة تحكم مسألة «خطف الطائرات» يكون أكثر شمولاً وأكثر تحديدًا وانضباطًا من اتفاقية طوكيو[٥٦]، وقد تم التفاوض حول المشروع الذى وضعته اللجنة، وانتهى الأمر بإقرار اتفاقية لاهاى فى ١٦ ديسمبر ١٩٧٠).

اتفاقية لاهاى لعام (١٩٧٠)[٥٧]

تتلخص أهم بنود اتفاقية لاهاى فيما يلى:

١ ـ أن «خطف الطائرات» هو «جريمة جنائية دولية» (Delicta Juris Gentium) وكانت اتفاقية طوكيو قد أغفلت وصف الجريمة بأنها «جريمة دولية».

٢ ـ تلتزم الدول الأطراف فى الاتفاقية بتضمين تشريعاتها نصوصًا تخولها الاختصاص الجنائى فى محاكمة المتهم فى الحالتين التاليتين:

(أ) إذا ارتكبت الجريمة على متن طائرة تابعة لتلك الدولة.

(ب) إذا هبطت الطائرة فى إقليم تلك الدولة، وترك المتهم فيها الطائرة.

هذا لا ينفي بطبيعة الحال اختصاص القضاء الجنائى الوطنى فى حالات أخرى وفقًا للتشريع الوطنى. ونلاحظ هنا الفارق الأساسى بين اتفاقية لاهاى واتفاقية طوكيو السابقة. ففى الحالتين المذكورتين تكون الدولة ملزمة قانونًا بمحاكمة المتهم.

٣ ـ تلتزم الدول الأطراف بمعاقبة الجانى بما يتناسب وخطورة الجريمة التى ارتكبها.

٤ ـ فى الحالات التى لا تلتزم فيها الدول الأطراف بمحاكمة الجانى، وفى الحالات الأخرى التى لا ترغب الدول ممارسة اختصاصها الجنائى بشأنها يصبح تسليم الجانى وجوبيًا، بصرف النظر عن دوافعه السياسية. وفيما يتعلق بالتسليم تعتبر الجريمة أنها ارتكبت:

(أ) فى مكان وقوعها.

(ب) فى إقليم الدولة التى تتمتع الطائرة بجنسيتها.

(ج) فى إقليم الدولة التى تهبط فيها الطائرة ويترك المتهم فيها الطائرة .

وبطبيعة الحال، تتحفظ الدول عادة على الالتزام بتسليم الجانى فى جميع الأحوال، وتحتفظ لنفسها بحق عدم تسليم من تعتبرهم «مجرمين سياسيين» .

وتؤكد اتفاقية لاهاى جميع الالتزامات الأخرى التى أوردتها اتفاقية طوكيو السابقة من حيث إعادة الرقابة على الطائرة إلى قائدها الشرعى، والسماح للطائرة وطاقمها وركابها بمواصلة السفر، وإعادة الطائرة وحمولتها إلى من لهم الحق فى حيازتها . . . إلخ .

اتفاقية مونتريال لعام (٢٣ سبتمبر ١٩٧١):(٥٨)

تتعلق الاتفاقيتان السابقتان بعمليات «خطف الطائرات» . أما اتفاقية مونتريال فهى تتعلق بمكافحة الأفعال غير المشروعة الموجه ضد أمن الطيران المدنى، سواء ارتكبت هذه الأفعال على متن الطائرات، (مثل تفجير طائرة أمريكية فوق مدينة لوكربى باسكتلندا فى ديسمبر (١٩٨٨)، وتفجير طائرة فرنسية فوق صحراء النيجر فى ديسمبر (١٩٨٩) ـ أو ارتكبت هذه الأفعال ضد منشآت خدمة الطيران المدنى (المطارات) . وفى ٢٤ فبراير (١٩٨٨)، تم التوقيع على بروتوكول مكمل لاتفاقية مونتريال(٥٩) .

وتنص المادة (٧) من اتفاقية مونتريال على التزام الدول الأطراف بمحاكمة المتهم جنائيًا إذا كان موجودًا فى إقليمها، أو تلتزم بتسليمه إلى دول أطراف معنية أخرى لمحاكمته، وذلك بصرف النظر عن دوافعه السياسية . ويقوم الالتزام بالمحاكمة أو بالتسليم حتى بالنسبة للأفعال التى ترتكب على متن طائرات تابعة لدول أخرى، أو ضد منشآت خدمة الطيران المدنى(٦٠) .

* * *

المطلب الثانى

اتفاقية احتجاز الرهائن (١٧ ديسمبر ١٩٧٩)(٦١)

منذ مطلع السبعينيات، انتشرت ظاهرة احتجاز رهائن من الأجانب كأسلوب للضغط السياسى وحمل الدول على اتباع سياسات معينة تتفق والأهداف السياسية التى يسعى

القائمون بأعمال الاحتجاز إلى تحقيقها. وقد ارتبطت هذه الظاهرة بعمليات اختطاف الطائرات، كما أنها انتشرت فى سياق الحرب الأهلية اللبنانية، وسياق الصراع العربى ـ الإسرائيلى، وأيضًا فى إطار نزاعات بين دول كبرى ودول أخرى مثل: احتجاز رهائن أمريكيين فى سفارة الولايات المتحدة فى طهران (١٩٧٩ ـ ١٩٨٠).

صحيح أن كثيرًا من حالات احتجاز الرهائن قد تمت تسويتها بالطرق السياسية والديبلوماسية، ولكن فى حالات أخرى، استخدمت الدول القوة العسكرية خارج حدودها لإنهاء احتجاز الرهائن كما سنرى. وقد ساهمت هذه الحالات وتلك فى بلورة اتفاقية دولية عامة فى (١٧ ديسمبر ١٩٧٩) تمنع احتجاز الرهائن واعتبارها جريمة دولية تستوجب توقيع عقوبات جنائية على مرتكبيها.

وينبغى التذكير فى هذا الصدد بأن قواعد القانون الدولى الإنسانى (اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ والبروتوكولين الملحقين بها لعام ١٩٧٧) ـ وهى قواعد أخذت الصفة العرفية الآن كما ذكرنا - تمنع احتجاز الرهائن المدنيين وقت النزاعات المسلحة الدولية أو غير الدولة. وقد خولت هذه القواعد الدولية للدول حق ممارسة «اختصاص جنائى عالمى» لملاحقة من يرتكبون هذه الجريمة. كذلك نصت اتفاقيات دولية نوعية ذات صلة بمكافحة أعمال الإرهاب الدولى على التزام الدول الأطراف فيها بملاحقة من يرتكبون جريمة احتجاز الرهائن قضائيًا وتوقيع العقوبات عليهم وفقًا لتشريعاتها الوطنية. ولا تجيز هذه القواعد العرفية أو الاتفاقية الخاصة استخدام القوة العسكرية خارج الحدود الإقليمية للدول لإنقاذ الرهائن من قبضة من يحتجزونهم ولا تشذ الاتفاقية العامة لمناهضة احتجاز الرهائن عن هذا الحكم.

وقد اهتم المجتمع الدولى بظاهـــرة احتجاز الرهائن، التى بدأت تنتشر منذ بداية السبعينيات كما ذكرنا، فشكلت الجمعية العامة للأمم المتحدة لجنة خاصة (ad hoc committe) فى ديسمبر (١٩٧٦) لدراسة الموضوع واقتراح مشروع اتفاقية دولية فى هذا الشأن[٦٢]. وقد عقدت هذه اللجنة ثلاث دورات متتالية فى (١٩٧٧، ١٩٧٨، و١٩٧٩) وبعد مناقشات مستفيضة وافقت اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة (اللجنة القانونية) بتوافق الآراء (consensus) فى (٧ ديسمبر ١٩٧٩) على مشروع اللجنة الخاصة، وأقرت الجمعية العامة، بتوافق الآراء أيضًا، فى (١٧ ديسمبر ١٩٧٩)، اتفاقية مناهضة احتجاز الرهائن[٦٣]. وقد أصبحت الاتفاقية نافذة اعتبارًا من (٣ يونيو ١٩٨٣). وحتى عام (١٩٨٩) لم يتجاوز عدد الدول الأطراف فى الاتفاقية (٥٦) دولة فقط[٦٤].

هذا وقد وقعت مصر على الاتفاقية فى (١٨ ديسمبر ١٩٧٩)، وصدقت عليها فى (٢ أكتوبر ١٩٨١).

ونكتفى فى هذا المقام بمناقشة الأحكام الرئيسية التى تضمنتها هذه الاتفاقية[٦٥].

لقد عرفت المادة الأولى من الاتفاقية جريمة احتجاز الرهائن على النحو التالى: يرتكب جريمة احتجاز الرهائن: أى شخص يقبض على شخص آخر (الرهينة)، ويحتجزه، ويهدد بقتله أو إيذائه أو استمرار احتجازه من أجل إكراه طرف ثالث - سواء أكان دولة أم منظمة دولية - على القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل معين كشرط صريح أو ضمنى للإفراج عن الرهينة»

وأكدت الفقرة الثانية من نفس المادة على أن المرء يرتكب كذلك جريمة احتجاز رهائن «إذا شرع فى ارتكاب عمل بوصفه شريكًا لأى شخص يرتكب أو يشرع فى ارتكاب مثل هذا العمل». فكأن جريمة احتجاز الرهائن تمتد إلى الشروع أو الاشتراك فى ارتكابها.

وتنص المادة (٧) على «التزام الدول الأطراف التى يوجد المتهم فى إقليمها بتقديمه للمحاكمة أو تسليمه، دون استثناء، وذلك سواء ارتكب المتهم جريمة احتجاز الرهائن فى إقليم الدولة أو خارج إقليمها. وتصدر الدولة حكمها على أساس اعتبار جريمة احتجاز الرهائن من جرائم القانون العام الخطيرة فى مفهوم قانونها الوطنى.

وأثناء مناقشة مشروع الاتفاقية، فى اللجنة الخاصة وفى اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة، أبدت دول «العالم الثالث» وكذلك الدول الاشتراكية بعض التحفظات والاعتراضات على صياغة المشروع أهمها ما يلى:

أولا: ينبغى تطبيق مبدأ المساواة على جميع حالات احتجاز الرهائن. فطبقًا لنص المادة الأولى، فإن هذه الجريمة تسند إلى أشخاص طبيعيين، وليس إلى حكومات بوصفها أشخاصًا اعتبارية. وهذا أمر غير مقبول لأنّ مؤداه تجريم أعمال يقوم بها المناضلون من أجل الحرية (freedom fighters)، وعدم تجريم وضع شعب بأكمله رهن الاحتجاز (Massive hostage taking)، وهى السياسة التى تمارسها نظم الحكم الاستعمارية والعنصرية، والدول التى تحتل إقليم دولة أخرى، ضد الشعوب الخاضعة لسيطرتها.

هذا الاعتراض، فى نظرنا، مبالغ فيه لأنه يتجاهل أن المسئولية الجنائية تفترض وجود نية ارتكاب الجرم (animus)، وهو عنصر لا يتوفر إلا بالنسبة للأشخاص الطبيعيين. ولكن هذا لا يعنى عدم تحريم وضع شعب بأكمله رهن الاحتجاز ويكون ذلك من خلال

الأشخاص الطبيعيين إذا ارتكبوا هذا الجرم بصفتهم الرسمية، أى بحكم انتمائهم إلى أجهزة الدولة الرسمية. ويستفاد ذلك من صياغة المادة الأولى التى تتسم بالعموم. فقد نصت على أن جريمة احتجاز الرهائن يرتكبها «أى شخص»، أى بصرف النظر عن صفته الرسمية أو غير الرسمية.

ثانيًا: طالبت دول «العالم الثالث» بتعديل نص المادة الأولى من مشروع الاتفاقية بحيث لا تكون هناك جريمة احتجاز الرهائن إلا إذا تعلق الأمر باحتجاز «أشخاص أبرياء» (innocent persons)أما احتجاز أشخاص ارتكبوا جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية فلا يعتبر جريمة فى مفهوم الاتفاقية. فمن غير المقبول حرمان الشعوب التى تناضل من أجل حريتها ضد دولة مغتصبة من حق احتجاز من يضطهدونها كرهائن إذا لزم الأمر. بعبارة أخرى، فإن احتجاز رهائن فى سياق مقاومة حركات التحرير الوطنى ضد سلطة استعمارية أو عنصرية أو سلطة احتلال عسكرى، لا يعتبر عملاً غير مشروع فى مفهوم الاتفاقية، إذا كانت هذه الحركات معترفًا بها من هيئة الأمم المتحدة أو من منظمات دولية أخرى بما فيها المنظمات الإقليمية. وبالفعل فقد اقترحت مجموعة دول «العالم الثالث»، ومن بينها مصر، تعديل المادة الأولى من مشروع الاتفاقية بما يفيد هذا المعنى(٦٦).

وقد رفض طلب التعديل الذى يؤكد عدم تجريم الفعل فى هذه الحالة (disculpatio) لأنه من الصعب قبول المنطق الذى يستند إليه والذى يخلط بين «مشروعية الهدف» (justa causa)، و«مشروعية الوسيلة». فإن مشروعية الحرب (jus ad bellum) لا تعنى بالضرورة مشروعية جميع الوسائل التى تستخدم فى الحرب المشروعة: فالغاية المشروعة لا تبرر استخدام وسائل يعتبرها القانون بأنها غير مشروعة (jus in bello). ولذلك نرى أن احتجاز الرهائن هو جريمة فى جميع الأحوال ويتعين محاكمة من يرتكبها، أو تسليمه. وإذا قلنا بغير ذلك، فإن مؤداه تشجيع ارتكاب هذه الأفعال وتصاعدها وانتشارها بالرغم من أنها أفعال تنتهك الحد الأدنى لحقوق الإنسان وأهمها الحق فى الحياة، والحق فى الحرية، والحق فى الأمان. وقد سلمت جميع الدول بذلك عندما أقرت اتفاقيات جنيف الأربع لعام (١٩٤٩) والبروتوكولين الملحقين بها لعام (١٩٧٧) وقد اكتسبت هذه القواعد الصفة العرفية كما ذكرنا. فقد نصت المادة (١٤٧) من اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين فى وقت الحرب على أن احتجاز الرهائن يعتبر انتهاكًا خطيرًا لأحكام الاتفاقية. كما نصت المادة (٧٥) من البروتوكول الأول على أنه لا يحق احتجاز الرهائن

فى كافة الأحوال، وينطبق هذا الحظر على أطراف النزاعات المسلحة، ومنهم حركات التمرد الوطنى فى سياق نضالها المشروع ضد دولة مغتصبة.

ولكن حيث إن «قواعد جنيف» يشوبها بعض الثغرات فيما يتعلق باحتجاز الرهائن، فهى لا تحمى سوى فئات خاصة من المدنيين، فإنه يمكن القول بأن اتفاقية مكافحة احتجاز الرهائن لعام (١٩٧٩) قد جاءت مكملة «لقواعد جنيف» فهى تطبق فى وقت السلم، ومن ثم فإنها تكون قد أسهمت فى سد ثغرات القانون الدولى العام فى هذا المجال.

ثالثًا: اعترضت دول «العالم الثالث» على وصف جريمة احتجاز الرهائن بأنها من جرائم القانون العام الخطيرة، وليست «جريمة سياسية». وترجع أهمية هذا الاعتراض إلى إشكالية «تسليم» مرتكبى هذه النوعية من الجرائم. فمن المعلوم أن القواعد الدولية العرفية لا تلزم الدول بتسليم «المجرمين السياسيين» إلا بمقتضى معاهدة خاصة تبرم لهذا الغرض. كذلك، فإن كثيرًا من النظم القانونية الوطنية لا تجيز تسليم المواطنين، أو تسليم «المجرمين السياسيين» من غير المواطنين، إلى دولة أخرى إلا بمقتضى اتفاقية خاصة. وحيث إن اتفاقية مكافحة احتجاز الرهائن لعام (١٩٧٩) قد نصت على وجوب محاكمة المتهمين بارتكاب هذه النوعية من الجرائم أو تسليمهم دون استثناء، فإنها تكون قد أوردت استثناء على القاعدة العامة سالفة الذكر، وهو الاستثناء الذى اعترضت عليه دول «العالم الثالث».

وفى الحقيقة فإن اتفاقيات دولية سابقة خاصة بمكافحة أعمال الإرهاب الدولى، لا سيما تلك التى تتعلق بحماية مرفق النقل الجوى، قد نصت على وجوب محاكمة أو تسليم المتهمين بارتكاب أعمال إرهابية نظرًا لخطورتها، وذلك بصرف النظر عن دوافعها السياسية. ولكن تجدر ملاحظة أن قاعدة وجوب التسليم التى قررتها اتفاقية مكافحة احتجاز الرهائن ليست قاعدة مطلقة. فقد نصت المادة (٩) من الاتفاقية على أنه فى ظروف معينة، يحق للدولة أن ترفض التسليم إذا رأت أن هناك أسبابًا تمنع التسليم مثل اقتناعها بعدم وجود ضمانات كافية لمحاكمة عادلة كأن يكون طلب التسليم مبنيا على اعتبارات تتعلق بالجنس أو بالدين أو بالجنسية أو بالعقيدة السياسية. ولكن عدم التسليم فى مثل هذه الحالات لا يعفى الدولة من الالتزام بالمحاكمة.

وعلى أية حال، يبدو أن الدول العربية قد عدلت عن موقفها المعارض لوجوب تسليم مرتكبى جريمة احتجاز الرهائن على اعتبار أنها «جريمة سياسية». فقد نصت الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب لعام (١٩٩٨)، كما سنرى، على تسليم المتهمين بارتكاب هذه

النوعية من الجرائم السياسية، أكثر من ذلك فإن الاتفاقية المذكورة قد عدلت عن توصيف هذه الجرائم بأنها «جرائم سياسية».

خلاصة القول: إن اتفاقية مكافحة احتجاز الرهائن لعام (١٩٧٩)، شأنها فى ذلك شأن الاتفاقيات الدولية السابقة والخاصة بمكافحة أعمال معينة فى الإرهاب الدولى، قد أكدت على أن آلية مكافحة الجرائم الإرهابية هى آلية قانونية: المحاكمة أو التسليم إضافة بطبيعة الحال إلى الآليات السياسية مثل الاحتجاج الدبلوماسى وقطع العلاقات الدبلوماسية أو توقيع عقوبات اقتصادية متنوعة وفق مقتضى الحال. ولم تتعرض الاتفاقية لقضية استخدام القوة العسكرية كأداة لإنقاذ الرهائن.

* * *

المطلب الثالث
الاتفاقية الدولية الخاصة بمكافحة التفجيرات الإرهابية
(١٥ ديسمبر ١٩٩٧)[٦٧]

فى عقد السبعينيات، تناولت اتفاقيات دولية نوعية ظاهرة التفجيرات الإرهابية، لا سيما تلك الاتفاقيات المتعلقة بحماية مرفقى النقل الجوى والبحرى. ولكن هذه النوعية من النشاط الإرهابى أصبحت أكثر انتشاراً مع بداية عقد الثمانينيات بحيث يتعذر حصرها بالكامل فى هذا المقام[٦٨] . نذكر منها على سبيل المثال: تفجير معسكر لمشاة البحرية الأمريكية فى بيروت فى أكتوبر (١٩٨٣)، والتفجير الذى حدث فى مركز التجارة العالمية فى نيويورك فى عام (١٩٩٣) والذى أسفر عن قتل ستة أشخاص وجرح أكثر من ألف آخرين، والتفجير الذى حدث فى مترو أنفاق طوكيو فى عام (١٩٩٥)، وتفجير برج الخبر فى الظهران (المملكة العربية السعودية) فى يونيو (١٩٩٦) والذى راح ضحيته (١٧) من أفراد القوات الجوية الأمريكية، وجرح (٣٧٢) آخرين . . . ما هو أهم من ذلك أن التفجيرات الإرهابية أصبحت أكثر خطورة؛ لأنها استهدفت منشآت مخصصة لخدمة الجماهير، ومنشآت عامة تابعة للدول مباشرة. وحيث إن أخطر التفجيرات الإرهابية استهدفت منشآت دول كبرى ـ خاصة المنشآت الأمريكية ـ فإن هذه الدول أخذت بزمام المبادرة لدعوة المجتمع الدولى إلى إقرار اتفاقية دولية لمكافحة هذه الظاهرة فى عمومها،

وعدم الاكتفاء بالحظر الوارد فى الاتفاقيات النوعية السابقة. وكان التفجير الذى وقع فى قاعدة الظهران فى (٦ يونيو ١٩٩٦) هو الدافع الأساسى والمباشر لمبادرة أمريكية تدعو مؤتمر وزراء العدل لمجموعة الدول السبع الكبار (G7)، إضافة إلى الاتحاد الروسى، إلى اتخاذ قرار فى (٣٠ يوليو ١٩٩٦) يدعو المجتمع الدولى إلى ضرورة تكثيف الجهود لإبرام اتفاقية دولية تستهدف مكافحة جميع أنماط التفجيرات الإرهابية التى لم تشملها الاتفاقيات النوعية السابقة[٦٩].

وبناء على مبادرة أمريكية أيضًا، شكلت الجمعية العامة للأمم المتحدة، فى نوفمبر (١٩٩٦)، «مجموعة عمل خاصة» (AD Hoc Working Group) منبثقة عن لجنتها السادسة (اللجنة القانونية) وكلفتها بدراسة الموضوع، واقتراح صيغة لمشروع معاهدة دولية تستهدف مكافحة ظاهرة التفجيرات الإرهابية فى جميع أشكالها[٧٠]. وفى (٢١ نوفمبر ١٩٩٧)، وافقت اللجنة السادسة على مشروع الاتفاقية الذى أعدته «مجموعة العمل الخاصة»، وأقرت الجمعية العامة، بتوافق الآراء (Consensus) الاتفاقية، والتى أصبحت نافذة اعتبارًا من مايو (٢٠٠١)[٧١].

وتقوم الاتفاقية على الأسس العامة التى قامت عليها الاتفاقيات السابقة ذات الصلة بمكافحة بعض مظاهر الإرهاب الدولى. فقد نصت على «تجريم» التفجيرات الإرهابية، والتزام الدول الأطراف بتقديم المتهمين بارتكابها للمحاكمة الجنائية، أو بتسليمهم إلى الدول الأطراف المعنية الأخرى لمحاكمتهم، والتعاون بين الدول فى جمع الأدلة وفى إجراءات التحقيق وإجراءات التقاضى. ولكن الاتفاقية أدخلت تعديلات هامة على تلك الأسس، ومن ثم فهى تمثل تطويرًا لقواعد القانون الدولى فى هذا المجال.

وجدير بالملاحظة، بداءة، أن هذه هى المرة الأولى التى تذكر فيها اتفاقية دولية لفظ «الإرهاب»، بالرغم من عدم الاتفاق حول تحديد مدلول ذلك اللفظ. فقط وصفت الاتفاقية التفجيرات بأنها «إرهابية» واعتبرتها جريمة دولية بصرف النظر عن دوافعها.

وقد عرفت المادة (٢ فقرة ١) من يرتكب جريمة «التفجير الإرهابى» على النحو التالى:

«أى شخص يقوم عمدًا بإحضار أو بتفجير عبوات ناسفة أو وسائل تدمير أخرى (ANY OTHER LETHAL DEVICE) فى أماكن مخصصة للاستخدام العام، أو فى منشآت الدولة، أو فى وسائل النقل العام، أو فى منشآت البنية التحتية وذلك بنية:

(أ) القتل وإحداث أضرار بدنية جسيمة .

(ب) إحداث أضرار بالغة فى المنشآت تترتب عليها خسارة اقتصادية كبيرة»[٧٣] .

وأضافت الفقرة الثانية من نفس المادة أن الاتفاقية تطبق أيضًا على «الشروع» فى ارتكاب الجريمة .

وتوسعت الفقرة الثالثة من نفس المادة فى مفهوم «الاشتراك فى ارتكاب الجريمة على نحو لم تفعله من قبل أية اتفاقية نوعية تتعلق بمكافحة بعض مظاهر الإرهاب الدولى . فيعتبر الشخص مشتركًا فى ارتكاب الجريمة إذا تولى تنظيم أو إدارة هذا العمل الإجرامى الذى تقوم بتنفيذه مجموعة من الأشخاص المتحدين فى الهدف .

ومن الملاحظ أن اتفاقية مكافحة جرائم التفجير الإرهابى لا تطبق إلا إذا تضمنت الجريمة - أو الشروع فيها أو الاشتراك فى إرتكابها - عنصراً أجنبيًا كأن يرتكبها أشخاص من جنسيات مختلفة أو يقوم شخص بارتكابها فى إقليم دولة أخرى ، أو يكون الضحايا من جنسيات مختلفة . أما التفجير الإرهابى الذى يقع داخل إقليم دولة معينة ؛ ويقوم به مواطن ، أو مواطنو تلك الدولة ، ويكون ضحاياه من مواطنى تلك الدولة دون غيرها ، فإنه لا يخضع لأحكام الاتفاقية إذا كان المتهم موجوداً فى إقليم الدولة المعنية . ففى هذه الحالة ، لا يحق لأية دولة أخرى ممارسة اختصاصها الجنائى الوطنى .

وأخيراً تجدر ملاحظة أن اتفاقية مكافحة التفجيرات الإرهابية لا تطبق إلا فى وقت السلم . أما التفجيرات التى تحدث فى سياق النزاعات المسلحة الدولية أو غير الدولية فإنها تخضع لأحكام قانون الحرب والقانون الدولى الإنسانى .

مما تقدم ، يتضح أن اتفاقية مكافحة التفجيرات الإرهابية ، شأنها فى ذلك شأن الاتفاقيات النوعية السابقة والخاصة بمكافحة بعض أعمال الإرهاب الدولى ، لا تتعرض لإشكالية استخدام القوة العسكرية ضد قواعد الإرهابيين فى الخارج ، أو ضد الدول التى تساندهم أو تتغاضى عن أنشطتهم .

ولا يتسع المقام لتحليل الاتفاقية الأوروبية الخاصة بمكافحة الإرهاب (نوفمبر ١٩٧٦) ، ونكتفى بتحليل عام وموجز للاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب .

* * *

المطلب الرابع

الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب (١٩٩٨)

لقد تم التوقيع على هذه الاتفاقية بالأحرف الأولى من جانب وزراء الداخلية والعدل العرب يوم (٢٢ إبريل ١٩٩٨)، وأصبحت نافذة اعتبارًا من مايو (١٩٩٩) وهي ثاني اتفاقية عامة يتم إبرامها على المستوى الإقليمي وتتناول ظاهرة الإرهاب الدولي في شمولها، بعد الاتفاقية الأوروبية التي دخلت حيز النفاذ اعتبارًا من أغسطس (١٩٧٨).

ولا شك أن الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب في حاجة إلى دراسة تأصيلية متأنية لما تتضمنه من أحكام قد تثير بعض المشاكل في التطبيق، كما أنها قد تثير خلافات في الفقه القانوني العربي وعند المهتمين بدراسة الحياة السياسية في الأوطان العربية واستقرار نظم الحكم فيها.

وجدير بالذكر أن الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب تمثل آخر حلقة في محاولات الحكومات العربية لاحتواء ومناهضة ظاهرة الإرهاب الدولي في البلدان العربية. فقد سبقتها محاولات أخرى استغرقت وقتًا طويلا للتوصل إلى قواعد قانونية تحكم سلوك الحكومات العربية تجاه هذه المسألة[٧٤]. ففي عام (١٩٨٣)، أقر مجلس وزراء الداخلية العرب ما يسمى «بالاستراتيجية الأمنية العربية» لتحقيق التكامل الأمني بين الدول العربية. وتطبيقًا لهذه الاستراتيجية، أقر المجلس، ابتداء من عام (١٩٨٦)، خططًا أمنية تهدف إلى مكافحة الجريمة بكل أشكالها، و«خاصة جرائم الإرهاب وكل مظاهر العنف». وفي (١٩٩٢)، أكد مجلس وزراء الداخلية العرب، في دورته العاشرة، تنديده بالإرهاب بكافة أشكاله، وعدم مساعدته ماديًا أو معنويًا، وضرورة التنسيق بين الدول الأعضاء في الجامعة العربية للوقاية منه خلال إجماع عربي على تحديد مفهومه. وفي عام (١٩٩٦)، تم إقرار مجموعة من قواعد السلوك تدعو الدول الأعضاء إلى عدم ارتكاب أعمال إرهابية، أو الشروع في ارتكابها، أو الاشتراك في تنظيمها وتنفيذها. وفي عام (١٩٩٧)، أقر مجلس وزراء الداخلية العرب بعض التدابير التي تهدف إلى تقوية التعاون بين الدول العربية لاحتواء ظاهرة الإرهاب وإزالة أسبابها. ولكن جميع هذه المحاولات لم تتجاوز المستوى السياسي العام، ولم تفرض التزامات قانونية محددة على الدول الأعضاء. أما اتفاقية عام (١٩٩٨) فإنها تنشئ آلية قانونية تلزم جميع الدول الأطراف فيها بصرف النظر عن نمط العلاقات الثنائية فيما بينها.

ولا شك أن الإرهاب يمثل مشكلة حقيقية بالنسبة لغالبية الدول العربية، لأنها ترتبط بقضية تطور نظمها السياسية كما يتضح من حالة الجزائر، أو قد تخل بوحدتها الوطنية كما فى حالة السودان أو الصومال، أو قد تؤثر تأثيرًا بالغًا فى موارد الاقتصاد القومى، كما أوضحت «حادثة الأقصر» فى نوفمبر (١٩٩٧)، والتى جمدت لفترة طويلة قطاع السياحة فى مصر الذى يعد أحد المصادر الرئيسية للدخل القومى. وقد تؤثر الأعمال الإرهابية فى ارتباطات الدول الخارجية مثل «حركة حماس» والجهاد الإسلامى» فى فلسطين ومعارضتهما «لاتفاقية أوسلو» بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل... إلخ. فالإرهاب أصبح يمثل خطرًا حقيقيًا يهدد جميع الدول العربية ومن ثم أصبحت هناك حاجة ماسة إلى وضع قواعد قانونية جماعية تلتزم بها جميع الدول العربية فى مكافحة أعمال الإرهاب. وهذا ما تهدف إليه الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب لعام (١٩٩٨).

ولا يعنينا فى هذا المقام التحليل الدقيق لأحكام الاتفاقية بشكل مباشر فإنها، على غرار الاتفاقيات الدولية الأخرى بشأن مكافحة بعض تجليات الإرهاب، لا تتعرض لقضية جواز استخدام القوة، خارج الحيز الإقليمى للدولة، بحجة مكافحة الأنشطة الإرهابية. فوسائل مواجهة الإرهاب الدولى طبقًا لأحكام الاتفاقية هى وسائل قانونية وفنية. ولذلك نكتفى فى هذا المقام بإبداء بعض الملاحظات العامة بشأن تعريف جريمة الإرهاب، والاختصاص القضائى بمحاكمة الإرهابيين، أو تسليمهم إلى دول يعنيها أمر محاكمتهم.

تعريف جريمة الإرهاب

لقد عرفت المادة الأولى من الاتفاقية الإرهاب على النحو التالى:

«كل فعل من أفعال العنف، أو التهديد به، أيًا كانت بواعثه أو أغراضه، يقع تنفيذًا لمشروع إجرامى فردى أو جماعى، ويهدف إلى إلقاء الرعب بين الناس أو ترويعهم بإيذائهم أو تعريض حياتهم أو حريتهم أو أمنهم للخطر، أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بأحد المرافق أو الأملاك العامة أو الخاصة، أو احتلالها أو الاستيلاء عليها، أو تعريض أحد الموارد الوطنية للخطر»[٧٥].

طبقًا لهذا التعريف، فإن الفعل الإرهابى هو أى فعل يثير الرعب بين الناس، أيًا كان من يقوم به ـ فردًا أو مجموعة من الأفراد أو جماعة منظمة ـ وأيًا كانت المنشآت المستهدفة، وأيًا كانت بواعثه أو أغراضه».

هذه العبارة الأخيرة تثير قضية بالغة الأهمية تتعلق بالتفرقة بين «الجريمة السياسية» من جانب و«الجريمة الإرهابية» من جانب آخر. كما أنها تثير إشكالية مشروعية أعمال العنف التى تقوم بها حركات التحرر الوطنى فى مواجهة الاستعمار أو الاحتلال الأجنبى أو فى مقاومة سياسات التفرقة العنصرية كما كان الوضع فى جنوب أفريقيا، أو فى مقاومة سياسات التطهير العرقى أو الدينى كما حدث فى البوسنة والهرسك وكما يحدث الآن فى كوسوڤو وفى بعض الدول الأفريقية.

وقد رأينا أنه أثناء مناقشة الاتفاقيات الدولية النوعية ذات الصلة بمكافحة بعض مظاهر الإرهاب الدولى - مثل الاتفاقيات الخاصة بحماية مرفق النقل الجوى لأعوام (١٩٦٣، و١٩٧٠، و١٩٧١) على التوالى، واتفاقية تحريم احتجاز الرهائن لعام (١٩٧٩) - تمسكت دول «العالم الثالث»، ومنها الدول العربية، بضرورة التفرقة بين «الجريمة الإرهابية» و«الجريمة السياسية». ولكن من الملاحظ أن الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب لعام (١٩٩٨) قد تخلت، جزئيًا على الأقل، عن هذه التفرقة. فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الأولى على أنه تعد من الجرائم الإرهابية فى مفهوم الاتفاقية تلك الأعمال المنصوص عليها فى الاتفاقيات الدولية المذكورة. وأضافت المادة الثانية أنه فى تطبيق أحكام الاتفاقية، «لا تعد أى من الجرائم الإرهابية المشار إليها فى المادة السابقة من الجرائم السياسية».

صحيح أن ديباجة الاتفاقية، وكذلك الفقرة الأولى من المادة الثانية، قد أكدتا على أنه «لا تعد جريمة حالات الكفاح بمختلف الوسائل، بما فى ذلك الكفاح المسلح، ضد الاحتلال والعدوان من أجل التحرر وتقرير المصير وفقًا لمبادئ القانون الدولى». ولكن التأكيد فى نفس الوقت على أن الأفعال الإرهابية تعتبر جرائم، أيًا كانت بواعثها أو أهدافها، يعنى أن أفعال مقاومة الاحتلال والتحرر القومى لا يجب أن تأخذ شكل الإرهاب، ومن ثم فإن أعمال العنف ضد سلامة الطيران المدنى أو الملاحة البحرية، أو احتجاز الرهائن، تنتفى عنها صفة الجرائم السياسية، فهى تعتبر من قبيل جرائم القانون العام التى لا يحق لحركات التحرر القومى ارتكابها. ويمثل هذا عدولا عن المواقف العربية السابقة التى كانت تقر بمشروعية هذه الأفعال إذا كانت موجهة ضد دولة محتلة أو دولة عدوانية أو دولة عنصرية. ففى هذا الشأن، يمكن القول بأن الدول العربية قد انحازت، بمقتضى الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب إلى موقف الدول الغربية التى ترفض اعتبار أعمال الإرهاب سالفة الذكر من الجرائم السياسية التى لا يجوز تسليم مرتكبيها إلا بمقتضى اتفاقيات تسليم خاصة.

وفى حقيقة الأمر، فإن الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب لا تهتم كثيرًا بقضايا الإرهاب الدولى التى ذكرتها من قبل قدر اهتمامها بالأعمال التى تهدف إلى زعزعة استقرار نظم الحكم العربية. ويبدو هذا الهدف واضحًا من صياغة الفقرة (ب) من المادة الثانية التى نصت صراحة على أنه **«فى تطبيق أحكام هذه الاتفاقية، لا تعد من الجرائم السياسية، ولو كانت بدافع سياسى الجرائم الآتية:**

١ ـ التعدى على ملوك ورؤساء الدول المتعاقدة والحكام وزوجاتهم أو أصولهم أو فروعهم.

٢ ـ التعدى على أولياء العهد أو نواب رؤساء الدول، أو رؤساء الحكومات، أو الوزراء، فى أى من الدول المتعاقدة.

٣ ـ التعدى على الأشخاص المتمتعين بحماية دولية خاصة بمن فيهم السفراء والدبلوماسيون فى الدول المتعاقدة أو المعتمدون لديها.

٤ ـ القتل العمد، والسرقة المصحوبة بإكراه، ضد الأفراد أو السلطات، أو وسائل النقل والمواصلات.

٥ ـ أعمال التخريب والإتلاف للمتلكات العامة والممتلكات المخصصة لخدمة عامة حتى لو كانت مملوكة لدول أخرى من الدول المتعاقدة.

٦ ـ جرائم تصنيع أو تهريب أو حيازة الأسلحة أو الذخائر أو المتفجرات أو غيرها من المواد، والتى تعد لارتكاب جرائم إرهابية.

واضح من هذا التعداد مدى التوسع فى تجريم أفعال باعتبارها من قبيل جرائم القانون العام بالرغم من ارتكابها لدوافع سياسية. وهذا ما يدعو إلى التساؤل حول مفهوم «الجريمة السياسية» الذى تأخذ به معظم التشريعات الوطنية. فإن الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب قد قلصت إلى حد كبير مفهوم «الجريمة السياسية» فى كل ما يمس أشخاص الحكام وذويهم. بل يمكن القول بأن هذا المفهوم قد زال تمامًا فى عقيدة الحكومات العربية.

هذا المفهوم الموسع للجريمة الإرهابية، باعتبارها جريمة قانون عام وليست جريمة سياسية، قد يؤدى إلى إدخال معارضين سياسيين، أو لاجئين سياسيين فى عداد الإرهابيين، كما أنه يترك المجال مفتوحًا للمساومات على مقايضة إرهابيين بمعارضين سياسيين، لا سيما بالنسبة لدول مثل مصر التى تستضيف أعدادًا كبيرة من اللاجئين السياسيين العرب.

والملاحظة العامة الثانية تتعلق بالاختصاص القضائى.

رأينا أنه فيما يتعلق بأعمال الإرهاب التى ترتكب ضد مرفق النقل الجوى (أو البحرى)، وتلك الخاصة باحتجاز الرهائن، فإن الاختصاص القضائى أصبح مشاعًا بين جميع الدول الأطراف فى الاتفاقيات الدولية ذات الصلة (universality of jurisdiction)، وإن كان شيوع الاختصاص قد يثير إشكالية تنازع الاختصاص القضائى كما ذكرنا.

أما فى نطاق الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب، فإن الاختصاص القضائى بمحاكمة مرتكبى الجرائم الإرهابية يعقد لدولتين:

(أ) الدولة التى ارتكبت الجريمة فى أراضيها.

(ب) الدولة المتضررة من الأعمال الإرهابية التى ترتكب ضد منشآتها الرسمية أو ضد مصالحها فى الخارج. فإذا وقعت جريمة إرهابية ضد مصالح الدولة (أ) فى إقليم الدولة (ب) وهرب الجانى إلى إقليم الدولة (ج)، فهل يحق لهذه الأخيرة محاكمته جنائيًا. لا نعتقد ذلك وفقًا لصريح نصوص الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب. فإن الدولة (ج) تكون ملزمة فقط «بالتعاون القضائى» من خلال التحفظ على الجانى، والتحقيق معه، وتسليمه إلى دولة معنية فى الحالات التى يجوز فيها التسليم. ولا يجوز لها محاكمته إلا إذا كان تشريعها الوطنى يجرم مثل هذه الأعمال التى ترتكب فى الخارج، كأن يكون مرتكبها أحد مواطنيها استنادًا إلى مبدأ «السيادة الشخصية»، أو للدفاع عن كيانها وسلامتها ضد أفعال معينة يرتكبها أفراد يقيمون فى الخارج ويترتب عليها تهديد أمنها الداخلى أو الخارجى أو فقدان الثقة فى نظامها الاقتصادى (مثل جرائم تزييف النقود)، أو بناءً على «إنابة قضائية» بالشروط الواردة فى الاتفاقية، وهى شروط لا تعنينا فى هذا المقام.

فكأن الجريمة الإرهابية ليست جريمة عربية بمعنى أنها ترتكب ضد جميع البلدان العربية. فالاختصاص القضائى فى ملاحقة الجانى لا يعقد لجميع الأطراف فى الاتفاقية، ولكنه يعقد فقط للدولة التى يجيز لها نظامها القانونى ذلك، باستثناء الجرائم الخاصة التى وردت فى الاتفاقيات الدولية النوعية إذا كانت الدول العربية أطرافًا فيها مثل الاتفاقيات المتعلقة بحماية مرفق النقل الجوى (أو البحرى) واتفاقية حظر احتجاز الرهائن، وهى اتفاقيات تقرر الاختصاص القضائى العالمى لجميع الدول الأطراف فيها كما ذكرنا.

والملاحظة العامة الثالثة تتعلق بإشكالية التسليم:

كما أشرنا من قبل، فقد نصت اتفاقيات دولية نوعية كثيرة على وجوب تسليم المتهمين بارتكاب أفعال إرهابية معينة إلى الدول المعنية، وذلك إذا لم ترغب الدولة الموجود فيها المتهم فى ممارسة اختصاصها القضائى فى هذا الشأن. وقد جاء النص على وجوب التسليم كاستثناء وارد على القاعدة العامة التى تقضى بعدم وجوب تسليم «المجرمين السياسيين». فكأن هذه الاتفاقيات لم تجرد هذه الجرائم من صفتها السياسية بشكل مطلق، ولكنها تغاضت عن هذه الصفة فيما يتعلق فقط بتسليم المجرمين فيما بين الدول المتعاقدة.

وحيث إن الجريمة الإرهابية، فى مفهوم الاتفاقية العربية، لا تعتبر من قبيل الجرائم السياسية كما لاحظنا، حتى لو كانت بدافع سياسى، فإن تسليم المتهم إلى الدولة المختصة لمحاكمته يصبح وجوبيًا. ومع ذلك، فإن المادة السادسة من الاتفاقية نصت على عدم وجوب التسليم فى حالات محددة هى:

١ ـ إذا كانت الجريمة المطلوب من أجلها التسليم تعتبر، بمقتضى القواعد الوطنية للدولة المطلوب إليها التسليم، أنها «جريمة لها صفة سياسية». ولنا وقفة عند هذه النقطة، لأنها تبدو متعارضة مع تعريف الاتفاقية للجريمة الإرهابية وعدم اعتبارها جريمة سياسية بشكل مطلق أيًا كانت بواعثها أو أغراضها. فطبقًا لقواعد القانون الدولى الخاصة بنفاذ المعاهدات، فإن كل دولة طرف فى اتفاقية دولية تلتزم باستقبال مضمون قواعد المعاهدات التى هى طرف فيها فى نظامها القانونى الوطنى. ومن ثم، تلتزم الدولة بتعديل نظامها القانونى الوطنى بما يتفق والتزاماتها الدولية وإلا وقعت تحت طائلة المسئولية الدولية. فالدولة التى ترفض تسليم من ارتكب جريمة إرهابية بحجة أن قانونها الوطنى يعتبر أن هذه الجريمة لها صفة سياسية تكون قد أخلت بالتزامها الدولى بمقتضى الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب.

٢ ـ إذا كانت الجريمة المطلوب من أجلها التسليم تنحصر فى الإخلال بالواجبات العسكرية. ونحن لا نفهم الحكمة من وراء هذا الاستثناء.

٣ ـ إذا كانت الجريمة المطلوب من أجلها التسليم قد ارتكبت فى إقليم الدول المتعاقدة المطلوب إليها التسليم إلا إذا كانت هذه الجريمة قد أضرت بمصالح الدولة المتعاقدة طالبة التسليم، وكانت قوانينها الوطنية تنص على تتبع مرتكبى هذه الجرائم

ومعاقبتهم، ما لم تكن الدولة المطلوب إليها التسليم قد بدأت بالفعل إجراءات التحقيق أو المحاكمة.

٤ - إذا كانت الجريمة قد صدر بشأنها حكم نهائى له قوة الأمر المقضى به لدى الدولة المتعاقدة المطلوب إليها التسليم أو لدولة متعاقدة ثالثة، وذلك تطبيقًا للقواعد العامة التى تقضى بعدم جواز محاكمة المتهم عن نفس الفعل مرتين (non bis in idem).

٥ - إذا كانت الدعوى عند وصول طلب التسليم قد انقضت، أو أن العقوبة قد سقطت بمضى المدة، طبقًا لقانون الدولة المتعاقدة طالبة التسليم.

٦ - إذا كانت الجريمة الإرهابية قد ارتكبت خارج إقليم الدولة المتعاقدة طالبة التسليم من شخص لا يحمل جنسيتها، وكان قانون الدولة المطلوب إليها التسليم لا يجيز توجيه الاتهام عن مثل هذه الجريمة إذا ارتكبت خارج إقليمها من مثل هذا الشخص.

٧ - إذا صدر عفو شامل عن مرتكبى هذه الجرائم لدى الدولة المتعاقدة طالبة التسليم.

٨ - إذا كان النظام القانونى للدولة المطلوب إليها التسليم لا يجيز لها تسليم مواطنيها. ففى هذه الحالة تلتزم الدولة المطلوب إليها التسليم بتوجيه الاتهام ضد من يرتكب، فى أى دولة من الدول المتعاقدة، جريمة إرهابية، إذا كان الفعل معاقبًا عليه فى كلٍّ من الدولتين بعقوبة سالبة للحرية لا تقل مدتها عن نحو سنة أو بعقوبة أشد. وتحدد جنسية المطلوب تسليمه بتاريخ وقوع الجريمة المطلوب التسليم من أجلها.

واضح مما تقدم، أن الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب، شأنها فى ذلك شأن الاتفاقيات الدولية النوعية السابقة، لم تتعرض لإشكالية مشروعية استخدام القوة العسكرية خارج الحدود الإقليمية للدول كأداة لمكافحة أعمال الإرهاب الدولى.

وأخيرًا تجدر الإشارة إلى عدم جواز التحفظ، صراحة أو ضمنًا، على أىٍّ من بنود الاتفاقية بما يخالف أحكامها أو الخروج عن أهدافها. ولكن يجوز لأية دولة متعاقدة أن تنسحب من الاتفاقية بناء على طلب كتابى إلى الأمين العام للجامعة العربية. ويرتب الانسحاب أثره بعد مضى ستة أشهر من تاريخ إرسال الطلب.

وعلى أية حال، وأيًا كانت جوانب النقص فى الاتفاقية العربية المعنية فإنها تمثل خطوة هامة فى مجال التعاون الأمنى العربى تجاه مصدر تهديد مباشر للاستقرار السياسى فى الدول العربية، وإن كان هذا التعاون الإقليمى ليس كافيًا لمواجهة الأبعاد العالمية لظاهرة الإرهاب.

إن الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بمكافحة الإرهاب الدولى لم تتعرض، كما أشرنا، لإشكالية استخدام القوة العسكرية فى مكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى. وبالفعل، فقد استخدمت بعض الدول القوة فى هذا المجال. وحيث إن استخدام الآلية العسكرية يدخل فى صميم هذه الدراسة التى تهتم بعلاقة التفاعل بين «القوة» و«القانون» على الصعيد الدولى، فإنه ينبغى دراستها بقدر من التفصيل لمعرفة مدى مشروعية استخدامها فى نطاق مكافحة الإرهاب الدولى. ولا تنفصل مشروعية استخدام القوة عن صور استخدامها. فالأمران متلازمان ومحل خلاف فى الفقه الدولى وعلى مستوى السلوك الفعلى للدول، ولا يمكن حسمهما إلا من خلال استقراء السوابق الدولية ذات الصلة. وهذا هو موضوع المبحث الثالث من هذا الفصل.

* * *

المبحث الثالث

مدى مشروعية استخدام القوة فى مكافحة الإرهاب الدولى[٧٦]

باستقراء السوابق الدولية بعد الحرب العالمية الثانية، يتضح أن الدول قد استخدمت، خارج حدودها الإقليمية، عدة أساليب عسكرية فى مكافحة أعمال الإرهاب الدولى. ويمكن إيجاز هذه الأساليب فيما يلى:

أولا: خطف الإرهابيين من بلد أجنبى، ومحاكمتهم أمام القضاء الوطنى.

ثانيًا: اغتيال الإرهابيين فى إقليم دولة أجنبية.

ثالثًا: شن غارات عسكرية ضد قواعد للإرهابيين فى دولة أجنبية.

رابعًا: التدخل العسكرى ضد دولة أجنبية بحجة إنقاذ الرهائن المحتجزين لديها.

خامسًا: شن غارات عسكرية ضد دولة متهمة بارتكاب أعمال إرهابية بشكل مباشر، أو متهمة بالاشتراك الإيجابى فى ارتكاب تلك الأعمال.

أولا : خطف إرهابيين من بلد أجنبى ومحاكمتهم أمام القضاء الوطنى

نكتفى فى هذا السياق باستعراض ست سوابق هامة هى :

١ ـ فى أغسطس (١٩٧٣)، اعترض الطيران الحربى الإسرائيلى مسار طائرة مدنية تابعة لخطوط طيران الشرق الأوسط اللبنانية، كانت فى طريقها من بيروت إلى بغداد، وأجبرتها على الهبوط فى إحدى القواعد الجوية الإسرائيلية وذلك لمجرد الشك فى وجود «إرهابيين» فلسطينيين على متنها. وبعد التحقيق مع طاقم الطائرة والركاب، سمحت السلطات الإسرائيلية للطائرة بمواصلة رحلتها، بعد أن تبين لها عدم وجود «إرهابيين» فلسطينيين على متنها.

وبصرف النظر عن خطأ وصف رجال المقاومة الفلسطينية للاحتلال الإسرائيلى بالإرهابيين، لأن هذا الوصف يتعارض مع القواعد الدولية التى تقر حق مقاومة سلطات الاحتلال بالقوة إذا لزم الأمر، فقد بررت إسرائيل اعتراضها للطائرة المدنية اللبنانية على أساس ممارسة حقها الطبيعى فى الدفاع عن نفسها وعن مواطنيها ضد الأعمال الإرهابية.

وقد أدان مجلس الأمن بالإجماع[٧٧] هذا السلوك الإسرائيلى على أساس أنه ينتهك قواعد القانون الدولى التى تمنع استخدام القوة فى العلاقات الدولية باستثناء حالة الدفاع الشرعى. ومعنى هذه الإدانة أن المجتمع الدولى، ممثلا فى مجلس الأمن، لم يقتنع بقيام حالة الدفاع الشرعى فى هذه السابقة.

٢ ـ فى (٧ أكتوبر ١٩٨٥)، سيطرت مجموعة من أربعة فلسطينيين، ينتمون إلى جبهة التحرير الفلسطينى، على باخرة الركاب الإيطالية (Achille Lauro) وهى تبحر فى عرض البحر المتوسط، وهددوا بقتل جميع ركابها، بدءاً بالمواطنين الأمريكان، ما لم تفرج إسرائيل فوراً عن خمسين معتقلا فلسطينياً محتجزين فى سجونها. وتأكيداً لهذا التهديد، أعدم المختطفون مواطناً أمريكياً يهودى الديانة (وكان مقعداً)، وألقوا بجثته فى البحر[٧٨]. وبعد مفاوضات مكثفة مع المختطفين شارك فيها مندوبون عن مصر وإيطاليا وألمانيا الغربية ومنظمة التحرير الفلسطينية، تم الاتفاق على رسو الباخرة فى ميناء بورسعيد، والإفراج عن جميع الركاب وطاقمها، وضمان سلامة المختطفين. وتطبيقاً لهذا الاتفاق، استأجرت الحكومة المصرية طائرة مدنية لنقل المختطفين إلى تونس لمسائلتهم بمعرفة منظمة التحرير الفلسطينية. ولكن مقاتلات أمريكية اعترضت الطائرة المصرية وأجبرتها على الهبوط فى قاعدة عسكرية تابعة لحلف شمال الأطلنطى فى جزيرة صقلية الإيطالية. وقامت السلطات الإيطالية بالتحفظ على المختطفين.

وقد اختلف الفقه الدولى فى تقييم التصرف الأمريكى . فقد اعتبره البعض عملا غير مشروع، بينما أكد آخرون مشروعيته . أما ردود الفعل الدولية فقد اتسمت بالحذر الشديد بصفة عامة . ففى أثناء مناقشة الموضوع فى مجلس الأمن، شجبت مصر بطبيعة الحال العمل العسكرى الأمريكى، لأنه يمثل انتهاكًا صارخًا لسيادتها ولقواعد القانون الدولى المتعلقة بحماية الطيران المدنى . ووصف ممثل منظمة التحرير الفلسطينية السلوك الأمريكى بأنه عمل من أعمال «إرهاب الدولة» . أما أعضاء المجلس فقد تحاشوا الحديث عن مشروعية أو عدم مشروعية التصرف الأمريكى، لأنه كان من العبث محاولة استصدار قرار من المجلس يشجب تصرف دولة تتمتع بحق الاعتراض (الفيتو)[٧٩] . وكان التوجه العام داخل المجلس هو إدانة التصرف الأمريكى وكان ينبغى، فى نظرنا، الإفصاح عن هذه الإدانة فى مشروع قرار يقدم إلى المجلس حتى لو فشل المجلس فى إقراره بسبب «الفيتو» الأمريكى؛ ولكن الارتباطات السياسية والاقتصادية بين دول المجلس والولايات المتحدة حالت دون تأكيد عدم الشرعية الدولية فى هذه الحالة .

٣ ـ فى (٤ فبراير ١٩٨٦)، اعترض سلاح الجو الإسرائيلى مسار طائرة ركاب ليبية متجهة إلى دمشق، وأجبرها على الهبوط فى أحد المطارات الإسرائيلية بحجة وجود «إرهابيين» فلسطينيين على متنها . وكما حدث فى سابقة ١٩٧٣، أفرجت السلطات الإسرائيلية عن الطائرة، وسمحت لها بمواصلة رحلتها، بعد أن تأكدت من عدم وجود «إرهابيين» على متنها . وأثناء مناقشة الموضوع فى مجلس الأمن، ادعى مندوب إسرائيل بأن دولته قد استخدمت حقها الطبيعى فى الدفاع عن نفسها، فإن من حق كل دولة استخدام القوة «للوقاية» من أعمال الإرهاب، وإجهاض محاولات ارتكابها فى المستقبل (preventive self - defence) فماذا كان موقف أعضاء مجلس الأمن من هذا الادعاء؟

كان من المنطقى دعوة مجلس الأمن إلى إصدار قرار يندد بالسلوك الإسرائيلى كما فعل فى سابقة عام (١٩٧٣) . ولكن فى هذه الحالة لم تطلب الدول الأعضاء فى المجلس ذلك . ويرجع سبب هذه السلبية إلى الموقف الأمريكى . صحيح أن مندوب الولايات المتحدة اعتبر التصرف الإسرائيلى عملا غير مشروع؛ لأنه قام على أساس الشك وعدم اليقين بوجود «إرهابيين» على متن الطائرة . فكأن القضية بالنسبة للمندوب الأمريكى هى قضية «إثبات» لا أكثر . أما على مستوى المبادئ القانونية، فقد أكد المندوب الأمريكى أن اعتراض مسار الطائرات المدنية بالقوة ليس عملا غير مشروع فى ذاته (per se) فقد تحدث ظروف استثنائية تبرر قانونًا اعتراض مسار الطائرات المدنية . فإذا تعرضت دولة ـ أو تعرض

مواطنوها ـ لهجمات إرهابية، فإنها تتمتع بحق استخدام القوة المناسبة للدفاع عن نفسها ضد هجمات «متوقعة»، وذلك عملا بنص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة. وبالرغم من أن هذا المنطق الذى يستند إلى تفسير واسع جداً لحالة الدفاع الشرعى عن النفس دون ضوابط محددة لم يجد قبولا لدى غالبية أعضاء المجلس، فإنه كان واضحًا من سياق المناقشة أن المجلس لن يتمكن من اتخاذ قرار يؤكد عدم مشروعية استخدام القوة فى الحالة المعروضة عليه نظرًا لاحتمال استخدام الولايات المتحدة حق الاعتراض (الفيتو) خاصة وأنها كانت قد تورطت فى عمل عسكرى ضد طائرة مدنية مصرية فى عام ١٩٨٥ كما ذكرنا، كما يمكن تفسير سلبية أعضاء مجلس الأمن إزاء الحالة المعروضة لأنها كانت تتعلق بتغيير مسار طائرة ليبية فى مناخ كان يتسم بعداء واضح لليبيا من جانب الدول الغربية الرئيسية التى اتهمت تلك الدولة بأنها ترعى أعمال الإرهاب الدولى.

٤ ـ فى سبتمبر (١٩٨٧)، ألقى عملاء مكتب التحقيقات الفدرالية الأمريكى (F.B.I) القبض على مواطن لبنانى شيعى المذهب (فواز يونس) من على ظهر سفينة وهى تبحر فى المياه الدولية فى البحر المتوسط، ونقلوه إلى الولايات المتحدة لتقديمه للمحاكمة أمام محكمة أمريكية (The District Court of Columbia) بتهمة ارتكاب أعمال إرهابية داخل الولايات المتحدة. وقد احتجت الحكومة اللبنانية على هذا العمل ووصفته بأنه من قبيل «أعمال القرصنة فى أعالى البحار»، كما أنه ينطوى على مساس بكرامة الدولة اللبنانية. ولكن لم تترتب على هذا العمل أية ردود فعل دولية تذكر[٨١]. ونرى أن السلوك الأمريكى غير مشروع؛ لأنه لا يمكن تبريره على أساس قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس وفقًا لنص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة مهما توسعنا فى تفسير ذلك النص. فالاعتبارات السياسية هى التى تفسر سلبية المجتمع الدولى إزاء الحالة المعروضة خاصة وأنها كانت تتعلق بسلوك الولايات المتحدة.

٥ ـ فى (٢٨ يوليو ١٩٨٩)، قامت مجموعة من الكوماندوز الإسرائيليين المحمولين جوًا باختطاف الشيخ عبدالكريم عبيد (وهو أحد الزعماء الروحيين فى حزب الله اللبنانى) من منزله ونقله إلى إسرائيل بحجة أنه من المحرضين على القيام بأعمال إرهابية ضد إسرائيل، ومساندة وإيواء الإرهابيين.

وقد أثار هذا الفعل تنديدًا دوليًا واسع النطاق، ووصفه الأمين العام للأمم المتحدة بأنه «عدوان على سيادة لبنان» وهو نفس الوصف الذى أطلقه عليه الاتحاد السوفيتى. واتهمت مصر إسرائيل بأنها ارتكبت جرم «إرهاب الدولة». حتى الرئيس الأمريكى

جورج بوش (الأب) أعرب عن معارضة غير مباشرة للسلوك الإسرائيلى عندما أكد على اقتناعه بأن أعمال الخطف والعنف لا تخدم عملية السلام فى المنطقة[٨٢] . يلاحظ أن الموقف الأمريكى لم ينصرف إلى إشكالية مشروعية أو عدم مشروعية التصرف الإسرائيلى، ولكنه كان بدافع عدم الاقتناع بموائمة هذا التصرف سياسيًا فى ظل أوضاع المنطقة فى ذلك الوقت.

وقد أصدر مجلس الأمن قرارًا فى (٣١ يوليو ١٩٨٩)[٨٣] يشجب صراحة جميع أعمال الاختطاف واحتجاز الرهائن بوصفها انتهاكات خطيرة لقواعد القانون الدولى. وطالب المجلس بالإفراج فورًا عن جميع الرهائن والمخطوفين أيًا كانت الجهة التى قامت باختطافهم واحتجازهم.

يلاحظ أن قرار مجلس الأمن لم يذكر حادث اختطاف الشيخ عبيد بالتحديد، ولكنه أراد أن يؤكد فقط المبدأ القانونى العام بعدم مشروعية استخدام القوة، وأيًا كانت الجهة التى تستخدمها، فى خطف الأفراد واحتجازهم كرهائن. وإذا كان المجلس لم يستنكر صراحة عملية خطف الشيخ عبيد التى كانت معروضة عليه، فإن ذلك يرجع إلى أنه كان هناك (١٦) رهينة ينتمون إلى دول غربية محتجزين فى لبنان، ومنهم أحد الأمريكيين (وليم هيجنز) والذى هدد حزب الله بقتله انتقامًا لخطف الشيخ عبدالكريم عبيد[٨٤] .

لا شك أن احتجاز الرهائن هو عمل غير مشروع دوليًا زمن النزاعات الدولية وغير الدولية، وذلك بمقتضى اتفاقيات جنيف لعام (١٩٤٩)، والبروتوكولين الأول والثانى لعام (١٩٧٧) الملحقين بهذه الاتفاقيات. ومن باب أولى فهو عمل غير مشروع إذا ارتكب زمن السلم. ولكن الجديد فى الأمر أن مجلس الأمن أكد عدم مشروعية احتجاز الرهائن من جانب جماعات خاصة حتى فى حالة عدم ثبوت تواطؤ مؤسسة الدولة مع تلك الجماعات.

٦ - فى فبراير من عام (١٩٩٩)، قام رجال من جهاز المخابرات التركية باختطاف عبدالله أوجلان من كينيا (وهو زعيم حزب العمال الكردستانى التركى المعارض)، وترحيله إلى تركيا لمحاكمته هناك بتهمة «الخيانة العظمى». وقد حكم عليه بالفعل بالإعدام[٨٥] . ولكن لا نستطيع القول بعدم مشروعية التصرف التركى، حيث إن الأنباء التى نشرت فى ذلك الوقت ادعت بأن عملية الاختطاف تمت بموافقة وتعاون السلطات المحلية مع المخابرات التركية.

ثانياً: اغتيال الإرهابيين فى إقليم دولة أجنبية

ما أكثر الاغتيالات السياسية التى ارتكبت فى إقليم دولة أجنبية. ولكن نستبعد منها الحالات التى لم يثبت بالدليل القاطع تورط أجهزة الدولة الرسمية فى ارتكابها. ونكتفى بذكر أربع حالات فقط ثبت تورط دولة إسرائيل فيها بشكل مباشر.

١ ـ فى (١٦ إبريل ١٩٨٨)، قام جهاز المخابرات الإسرائيلية (الموساد) باغتيال خليل الوزير (أبو جهاد) فى تونس العاصمة. وقد ادعت إسرائيل بأن خليل الوزير، رئيس الجناح العسكرى لمنظمة فتح الفلسطينية، وهو العقل المدبر والمنسق الرئيسى لأعمال الإرهاب التى ترتكبها كوادر منظمة فتح ضد إسرائيل.

وقد شجب مجلس الأمن بقوة عملية الاغتيال[٨٦]. ويلاحظ أن مندوب الولايات المتحدة فى المجلس قد امتنع عن التصويت بحجة أن قرار المجلس غير متوازن، وأنه كان ينبغى أن يندد القرار فى نفس الوقت بالأعمال الإرهابية السابقة التى ارتكبها الفلسطينيون ضد إسرائيل والتى كانت الدافع وراء عملية الاغتيال الأخيرة[٨٧].

٢- فى (١٦ فبراير ١٩٩٢)، هاجمت مروحيتان إسرائيليتان موكب الشيخ موسوى ـ زعيم حزب الله ـ فى جنوب لبنان. وقد أسفر الهجوم عن مصرع الشيخ موسوى وزوجته وابنه (٦ سنوات) وخمسة من حراسة[٨٨]. وقد أعلنت الحكومة الإسرائيلية أن هذا الهجوم هو من قبيل التدابير المضادة (retaliation) لأعمال إرهابية سابقة ارتكبها كوادر حزب الله ضد إسرائيل.

وقد اتسم رد فعل الدول الغربية بالتحفظ الشديد، فلم تندد صراحة بعملية الاغتيال. فقد كان الشيخ موسوى يعتبر فى نظرها رمزاً لإرهاب حزب الله الذى كان يحتجز عدداً من الرهائن الغربيين. ولذلك اكتفت هذه الدول بالإعراب عن الأسف لإهدار حياة مدنيين فى كلٍّ من إسرائيل ولبنان، وناشدت الطرفين بضبط النفس[٨٩]. وهذا ما يفسر عدم دعوة مجلس الأمن لمناقشة هذه الواقعة بالرغم أنها تمثل عدواناً صارخاً على سيادة الدولة اللبنانية.

٣ ـ فى(٢٥ سبتمبر ١٩٧٧)، جرت محاولة فاشلة لجهاز الاستخبارات الإسرائيلية لاغتيال خالد مشعل رئيس المكتب السياسى لحركة «حماس» فى العاصمة الأردنية.

وقد ألقت السلطات الأردنية القبض على منفذى المحاولة. ونظراً لطبيعة العلاقات بين الأردن وإسرائيل فى ذلك الوقت والتى كانت تتسم بالمهادنة بل وبالتعاون بين الطرفين،

فقد تم احتواء الأزمة بسرعة، وتعهدت الحكومة الإسرائيلية بعدم تكرار مثل هذه العمليات فى الأراضى الأردنية[٩٠]. ومع ذلك تكررت محاولة اغتيال نفس الشخص فى (١٤ مارس ١٩٩٨) ولنفس الأسباب تم احتواء الأزمة مرة أخرى[٩١].

٤ ـ فى (٢٧ سبتمبر ٢٠٠٤) أعلنت مصادر أمنية إسرائيلية مسئوليتها عن اغتيال عز الدين الشيخ خليل، أحد قادة حركة حماس الفلسطينية، فى دمشق. ولم يترتب على هذه العملية الإرهابية الإسرائيلية، صدور أى تنديد دولى.

يضاف إلى ما تقدم، أن اغتيال الناشطين فى الانتفاضة الفلسطينية المسلحة فى الأراضى المحتلة أصبح سياسة ثابتة لإسرائيل منذ أواخر عام (٢٠٠٠).

ثالثا: شن غارات عسكرية ضد قواعد الإرهابيين فى دولة أجنبية[٩٢]

منذ منتصف الستينيات، شنت دول غارات جوية كثيرة، مصحوبة أحيانًا بعمليات عسكرية برية، على دول أخرى بحجة القضاء على قواعد الإرهابيين فى دول مجاورة. ومعظم هذه الغارات شنتها إسرائيل ضد قواعد من أسمتهم «بالإرهابيين الفلسطينيين» فى الأردن، وفى سوريا، والغارات المتواصلة التى تشنها حتى الآن ضد قواعد اللاجئين الفلسطينيين فى لبنان وضد قواعد حزب الله فى الجنوب اللبنانى. ولا يتسع المقام لاستعراض هذا العدد الكبير من السوابق، ونكتفى بذكر أهمها:

١ ـ لعل أهم الغارات الجوية التى تعرضت لها ما يسمى «بقواعد الإرهابيين» فى الخارج تلك الغارة التى شنها سلاح الجو الإسرائيلى، فى (أول أكتوبر ١٩٨٥)، على مقر منظمة التحرير الفلسطينية فى العاصمة التونسية. وترجع أهمية هذا الحدث إلى البعد الجغرافى لتونس: فهى ليست دولة مجاورة لإسرائيل، ومن ثم لا يمكن الادعاء بأن المناضلين الفلسطينيين ـ وهم إرهابيون فى نظر إسرائيل ـ يعبرون الحدود للإغارة على أهداف فى العمق الإسرائيلى.

وقد قام الطيران الإسرائيلى بهذا الهجوم ـ الذى أسفر عن وقوع قرابة مائة ضحية بين قتيل وجريح، وأحدث خسائر مادية بالغة ـ كرد فعل لمقتل ثلاثة إسرائيليين فى لارناكا (قبرص) على يد مناضلين فلسطينيين. وقد صرح إسحاق رابين، وزير الدفاع الإسرائيلى فى ذلك الوقت، وبعد الهجوم مباشرة، بأن الحكومة الإسرائيلية ترى أنه قد آن الأوان لتوجيه ضربات قاصمة «على مقار الذين يتخذون القرار ويخططون لأعمال إرهابية[٩٣].

وأثناء مناقشة مجلس الأمن لشكوى تونس، أعلن المندوب الإسرائيلى بأن تونس وافقت على استخدام أراضيها قواعد للإرهابيين، وبالتالى تصبح هدفًا مشروعًا لعمل عسكرى ضدها يتناسب مع حجم الأضرار التى أصابت إسرائيل فى الماضى، والأضرار المتوقعة فى المستقبل(٩٤) . وقد أدانت دول كثيرة وبشدة، ومن بينها مصر، «العدوان الغاشم» الذى قام به الطيران الإسرائيلى، والذى يمثل انتهاكًا صارخًا لسيادة دولة تونس. وقد أكد وزير الخارجية الإيطالى، جوليواندريوتى، أمام البرلمان الإيطالى على أن العدوان الإسرائيلى ليس فقط غير مقبول من الناحية القانونية، ومدانًا من الناحية الأخلاقية، ولكنه يشكل أيضًا خطأ سياسيًا جسيمًا إلى أقصى درجة(٩٥) .

وقد عبر مجلس الأمن عن إدانة المجتمع الدولى للعدوان الإسرائيلى بإصدار قرار، فى (٤ أكتوبر ١٩٨٥)، وبأغلبية ١٤ صوتًا وامتناع الولايات المتحدة عن التصويت(٩٦)، يدين بشدة العدوان المسلح الإسرائيلى ضد الأراضى التونسية مما يشكل انتهاكًا سافرًا لميثاق الأمم المتحدة وللقانون وللأعراف الدولية. وطالب القرار إسرائيل بالامتناع عن القيام بمثل هذه الأفعال العدوانية أو التهديد بالقيام بها، وناشد الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بالضغط على إسرائيل لإثنائها عن القيام بأفعال مماثلة فى المستقبل. وأخيرًا أكد القرار حق تونس فى الحصول على التعويضات اللازمة عن الخسائر فى الأرواح وعن الأضرار المادية التى تسببت فيها الغارة الإسرائيلية.

وكالمعتاد، برر المندوب الأمريكى امتناعه عن التصويت على مشروع القرار بحجة أن ذلك المشروع لم يذكر صراحة الإرهاب الذى تمارسه منظمة التحرير الفلسطينية ضد أهداف إسرائيلية، والذى يعتبر سببًا مباشرًا، وإن لم يكن مبررًا قانونًا، للغارة الإسرائيلية على العاصمة التونسية.

وفى الحقيقة، فإن الموقف الأمريكى قد اتسم بالغموض والتناقض والتردد؛ فإن رد الفعل الفورى للبيت الأبيض ولوزارة الخارجية الأمريكية تبنى الموقف الإسرائيلى بالكامل، أى إقرار مشروعية الغارة الإسرائيلية على أساس أنها كانت ردًا على هجمات إرهابية سابقة ارتكبتها عناصر تنتمى إلى منظمة التحرير الفلسطينية(٩٧) . وفى تصريح لاحق للبيت الأبيض، أعرب الرئيس الأمريكى عن تفهمه للغارة الإسرائيلية باعتبارها دفاعًا شرعيًا عن النفس، ولكنه أكد فى نفس الوقت على خطورة التصرف الإسرائيلى من المنظور السياسى(٩٨) . وفى مجلس الأمن، فسر المندوب الأمريكى موقف حكومته من حيث المبدأ على النحو التالى: «إن الولايات المتحدة تؤكد المبدأ الذى يقضى بأن من حق

كل دولة تتعرض لهجمات إرهابية متواصلة أن ترد على هذه الهجمات باستخدام القوة المناسبة للدفاع عن نفسها ضد أعمال إرهابية فى المستقبل، وإن العمل العسكرى الإسرائيلى هو مظهر لممارسة الحق الطبيعى فى الدفاع الشرعى عن النفس كما أقره ميثاق الأمم المتحدة، وذلك بصرف النظر عن الجهة التى قامت بأعمال إرهابية، وبصرف النظر عن ضحية أو ضحايا الإرهاب[٩٩].

واضح من الموقف الأمريكى مدى التوسع فى مفهوم حالة الدفاع الشرعى من حيث الأطراف ومن حيث الهدف. فالعمل غير المشروع الذى يبرر قيام حالة الدفاع الشرعى لا يسند بالضرورة إلى دولة بالمفهوم القانونى، كما أن الهدف من الدفاع الشرعى لا يقتصر على الزود عن السلامة الإقليمية والاستقلال السياسى للدولة التى تتعرض لذلك العمل غير المشروع (أى العدوان بالمفهوم القانونى). فحالة الدفاع الشرعى تقوم أيضًا إذا اعتدى أفراد، أو جماعات خاصة، على مواطنى دولة أخرى يقيمون فى الخارج، وذلك على أساس أن الأعمال الإرهابية ضد هؤلاء المواطنين تعتبر أنها موجهة ضد الدولة ذاتها التى يتمتعون بجنسيتها. ولنا عودة إلى مناقشة هذه الحجة عند مناقشة موضوع التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج.

وفى الحقيقة، فإنه من الملاحظ أنه عندما يتعلق الأمر بإدانة المجتمع الدولى لتصرفات إسرائيل غير المشروعة، فإن الولايات المتحدة تخرج عادة عن الإجماع الدولى، سواء باستخدام حق الاعتراض «الفيتو» لمنع صدور قرار بالإدانة من مجلس الأمن، أو بالامتناع عن التصويت فى حالات الانتهاكات الإسرائيلية الصارخة للمشروعية الدولية كما حدث فى هذه السابقة.

٢ ـ القصف الصاروخى الأمريكى لقواعد الإرهابيين فى أفغانستان وفى السودان[١٠٠]:

فى (٧ أغسطس ١٩٩٨) تم تفجير، فى وقت متزامن، السفارتين الأمريكيتين فى كلٍّ من نيروبى (كينيا) ودار السلام (تنزانيا). وقد أسفرت هذه التفجيرات عن قتل قرابة ٣٠٠ شخص (من بينهم ١٢ أمريكيًا)، وجرح أكثر من ٤٥٠٠ آخرين. وقد اتهمت الحكومة الأمريكية تنظيم «القاعدة»، الذى يتزعمه المنشق السعودى أسامة بن لادن، ويتخذ أفغانستان مقرًا له، بتدبير وتنفيذ هذه التفجيرات. وقد أشاد ابن لادن، بهذه التفجيرات، ولكنه نفى أن يكون تنظيم «القاعدة» قد قام بها. إلا أن التصريحات اللاحقة لقادة التنظيم

والأدلة التى تم جمعها حول الحادث تؤكد أن المجموعتين اللتين نفذتا تفجيرات نيروبى ودار السلام كانتا على صلة وثيقة بتنظيم «القاعدة»[١٠١] .

وفى (٢٠ أغسطس ١٩٩٨)، شنت الولايات المتحدة الأمريكية هجومًا صاروخيًا مكثفًا (٧٩ صاروخًا من طراز توماهوك) ـ انطلاقًا من غواصة وعدة سفن حربية أخرى كانت متمركزة فى بحر العرب وفى البحر الأحمر ـ ضد ما ادعته الحكومة الأمريكية بأنها مراكز تدريب لتنظيم «القاعدة» فى أفغانستان، وضد مصنع الشفاء للأدوية فى الخرطوم بالسودان بحجة أن هذا المصنع على صلة بأسامة بن لادن، وأنه ينتج أسلحة كيماوية بالتعاون مع تنظيم «القاعدة» لصالح الجماعات الإرهابية المرتبطة به .

وقد بررت الحكومة الأمريكية هذا القصف الصاروخى المزدوج بأنه كان دفاعًا عن الأمن القومى الأمريكى، واستندت فى ذلك إلى الحجج التالية :[١٠٢]

(أ) إن الجماعات الإرهابية التى نفذت تفجيرات نيروبى ودار السلام قد دأبت فى السابق ومنذ عام (١٩٨٩) على ارتكاب أعمال إرهابية ضد الولايات المتحدة وكذلك ضد دول أخرى مثل تفجير السفارة المصرية فى باكستان، ومحاولة اغتيال الرئيس المصرى حسنى مبارك فى أديس أبابا، ومحاولة اغتيال بابا الڤاتيكان. . . إلخ .

(ب) ثمة دلائل قوية تشير إلى أن هذه الجماعات تخطط للقيام بمزيد من الأعمال الإرهابية ضد الأمريكيين وضد غيرهم .

(جـ) إن هذه الجماعات تسعى للحصول على أسلحة كيميائية وبيولوچية وغيرها من الأسلحة الخطيرة .

(د) لقد ثبت أن الوسائل القانونية والدبلوماسية لم تعد كافية للقضاء على ظاهرة الإرهاب الدولى، واقناع نظام طالبان فى أفغانستان وحكومة السودان بوقف تعاونهما مع الإرهابيين وإغلاق قواعدهم الموجودة فى أراضيهما. ولذلك، فإن استخدام القوة العسكرية ضد هذه القواعد، وضد الدول التى تأويها وتساندها، أصبح ضروريًا للدفاع عن النفس تطبيقًا لنص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة، وبالقدر الذى يتناسب مع الخطر الداهم (imminent threat) الذى يهدد المواطنين الأمريكيين والمنشآت الأمريكية فى الداخل وفى الخارج، والحيلولة دون وقوع مزيد من الأعمال الإرهابية فى المستقبل (prevent and deter) وبطبيعة الحال، فقد احتجت حكومة طالبان كما احتجت حكومة السودان على القصف الصاروخى

الأمريكى المنفرد باعتباره عدوانًا صارخًا ضد السيادة الإقليمية يتعارض كلية مع أحكام القانونى الدولى. وقد أكدت حكومة السودان أن مصنع الشفاء يقوم فقط بإنتاج الأدوية، ولا يصنع مكونات تستخدم فى إنتاج أسلحة كيميائية. ودعت حكومة السودان مجلس الأمن إلى إرسال لجنة لتقصى حقائق الوضع(١٠٣). فماذا كان موقف المجتمع الدولى فى هذا الشأن؟

لقد أيدت بعض الدول ـ من بينها المملكة المتحدة، وفرنسا، وألمانيا، وإسبانيا، واستراليا، واليابان ـ القصف الصاروخى الأمريكى، أو على الأقل أبدت تفهمها له وتعاطفها معه. بينما عارضته دول كثيرة أخرى، لا سيما الدول الإسلامية والعربية بالإضافة إلى روسيا. ولكن هذه المعارضة العامة تفاوتت من حيث قوتها بالنسبة لحالتى أفغانستان والسودان. فقد شجبت بعض هذه الدول وبقوة القصف الصاروخى الأمريكى لكل من أفغانستان والسودان على السواء. من هذه الدول: إيران، وباكستان، والعراق، وليبيا، واليمن بالإضافة إلى السلطة الفلسطينية. ولكن دولا إسلامية وعربية أخرى اتخذت موقفًا أكثر وضوحًا وأكثر تشدداً فيما يتعلق بحالة السودان. فقد تبنت جامعة الدول العربية(١٠٤)، ومنظمة الوحدة الأفريقية(١٠٥)، ومنظمة المؤتمر الإسلامى(١٠٦)، موقف السودان بالكامل ولكنها التزمت الصمت فيما يتعلق بحالة أفغانستان. وحيث إن الولايات المتحدة رفضت إجراء تحقيق رسمى بشأن وضع مصنع الشفاء فى السودان، فقد تراجعت الحكومة السودانية، كما تراجعت المنظمات الدولية الإقليمية التى تساندها عن إصرارها على التحقيق الرسمى وتغاضت عن دعوة مجلس الأمن إلى الانعقاد لتشكيل لجنة التحقيق المطلوبة.

أما بالنسبة لموضوع القصف الصاروخى لأفغانستان، فإنه لم يدرج أصلا فى جدول أعمال مجلس الأمن. ومع ذلك، فإنه فى إطار مناقشة المجلس لموضوع الحرب الأهلية فى أفغانستان بصفة عامة وتداعياتها الدولية، أصدر مجلس الأمن قراراً، فى (٢٨ أغسطس ١٩٩٨)، يعرب عن قلقه لتواجد منظمات إرهابية فى أفغانستان، ويطالب الفصائل الأفغانية المتصارعة بعدم توفير الإيواء لها وتدريب كوادرها(١٠٧). وفى قراره بتاريخ ٨ ديسمبر (١٩٩٨)، خص المجلس حكومة طالبان بهذا الطلب(١٠٨). وأخيراً فإنه فى (١٥ أكتوبر ١٩٩٩)، أصدر مجلس الأمن بالإجماع قراراً ينص على أن عدم التزام حكومة طالبان بعدم توفير الإيواء والمساندة للمنظمات الإرهابية يعتبر تهديداً للسلم والأمن الدوليين فى مفهوم الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة(١٠٩). وبعبارة موجزة، التزم

مجلس الأمن الصمت فيما يتعلق بمشروعية أو عدم مشروعية القصف الصاروخي الأمريكي لأفغانستان، بينما أدان حكومة طالبان لمساندتها المنظمات الإرهابية، أو على الأقل تغاضيها عن أنشطتها الإرهابية الدولية.

رابعاً: التدخل العسكري ضد دولة أجنبية لإنقاذ الرهائن

نستعرض في هذا السياق أربع سوابق دولية هامة ترتبط ثلاث منها بعمليات تغيير مسار الطائرات المدنية بالقوة، وترتبط الرابعة بعملية إنقاذ الرهائن الأمريكيين المحتجزين في السفارة الأمريكية في طهران.

١ ـ الهجوم الإسرائيلي على مطار عنتيبي بأوغندا (١٩٧٦): تتلخص وقائع هذا الحدث فيما يلي: [١١٠]

في يوم (٢٤ يونيو ١٩٧٦)، اختطف ثلاثة رجال وامرأة ينتمون إلى الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين طائرة «اير فرانس» كانت متجهة من تل أبيب إلى باريس. وقد استقل المختطفون الطائرة أثناء توقفها في مطار «أثينا» (باليونان). وقد حطت الطائرة أولا في مطار بنغازي (ليبيا) للتزود بالوقود حيث تم الإفراج عن سيدة حامل من الرهائن، ثم توجهت إلى مطار عدن، ولكن السلطات اليمنية رفضت الإذن لها بالهبوط، وأخيراً هبطت الطائرة في مطار عنتيبي في أوغندا يوم (٢٨ يونيو ١٩٧٦)، وفي مقابل الإفراج عن ٢٤١ راكبًا و١٢ فرداً هم طاقم الطائرة، طالب المختطفون بالإفراج عن ٥٣ سجيناً من مقاتلي الحركة، منهم ٤٠ في سجون إسرائيل، والباقون في سجون فرنسا وسويسرا وألمانيا الغربية وكينيا. وهدد المختطفون بقتل جميع الرهائن ما لم تتم الاستجابة لمطالبهم في مهلة غايتها أول يوليو ظهراً. ومع ذلك، فإنه في يوم ٣٠ يونيو تم الإفراج عن ٤٧ رهينة من النساء والأطفال غير الإسرائيليين. وقبل انتهاء المهلة المحددة، وافقت الحكومة الإسرائيلية على التفاوض مع المختطفين من أجل الإفراج عن باقي الرهائن. ولذلك، وإثباتًا لحسن نيتهم، أفرج المختطفون عن ١٠١ رهينة آخرين، واحتفظوا فقط بالركاب الإسرائيليين واليهود من غير الإسرائيليين بالإضافة إلى طاقم الطائرة. كما وافق المختطفون على تمديد المهلة للاستجابة إلى مطالبهم حتى يوم ٤ يوليو (وقد أتاح هذا التمديد فرصة لإسرائيل للإعداد لعملية الهجوم). ولكن في مساء يوم ٣ يوليو، وبينما كانت المفاوضات جارية مع المختطفين، قامت قوة من المظليين الإسرائيليين المحمولين جواً بالهجوم على المطار،

وتمكنت من الإفراج عن باقى الرهائن. وقد راح ضحية الهجوم ثلاثة من الرهائن، وجنديًا إسرائيليًا واحدًا، والمختطفين الأربعة، وقرابة عشرين جنديًا أوغنديًا[١١١]. كما تم تدمير طائرات مقاتلة أوغندية من طراز «ميج» كانت رابضة على أرض المطار بالرغم من أن تدمير هذه الطائرات لم يكن ضروريًا لإتمام عملية إنقاذ الرهائن. وقد بررت إسرائيل رسميًا هذا العمل بحجة منع المقاتلات الأوغندية من ملاحقة الطائرات الإسرائيلية أثناء انسحابها. وفى الحقيقة، فإن تدمير الطائرات الأوغندية كان على سبيل الانتقام من الحكومة الأوغندية بزعم تواطؤها مع المختطفين[١١٢].

وتعتبر هذه السابقة نموذجًا واضحًا لاستخدام القوة العسكرية، دون موافقة الدولة الإقليمية (أوغندا)، بحجة إنقاذ الرهائن من قبضة «الإرهابيين» المختطفين. ويوضح هذا النموذج مدى اختلاف مواقف الدول والفقه الدولى بشأن مشروعية أو عدم مشروعية هذه النوعية من العمل العسكرى، كما أنه يوضح علاقة التفاعل بين «السياسة» و«القانون» حيث إنه، من منظور التحليل الوظيفى، ليس من الواقعية فى شىء الفصل كلية بين نفاذ القانون والاعتبارات السياسية، فكلٌ منهما يؤثر فى الآخر تأثيرًا متبادلا. وأخيرًا، يوضح هذا النموذج مدى الخطورة التى قد تترتب على هذا الأسلوب من أساليب التعامل مع الأعمال الإرهابية: فقد راح ضحية الهجوم قرابة ٢٨ فردًا، بالإضافة إلى خسائر مادية فادحة.

لقد أشرنا من قبل إلى أن المعاهدات الخاصة بتحريم تغيير مسار الطائرات بالقوة، أو القيام بأعمال عنف على متنها أو ضد تسهيلات خدمة الملاحة الجوية، قد أكدت على أن أساليب التعامل مع هذه الصور من أعمال الإرهاب هى أساليب قانونية تتمثل فى ملاحقة مرتكبيها قضائيًا أو تسليمهم إلى دولة معنية أو إبعادهم. ولم تنص هذه المعاهدات على جواز استخدام القوة العسكرية لمواجهة هذه الأعمال، باستثناء، بطبيعة الحال ـ الدولة الإقليمية بحكم ما تتمتع به من سيادة على إقليمها[١١٣]. وإذا كانت هذه المعاهدات لا تصلح سندًا قانونيًا مباشرًا لمشروعية التدخل العسكرى الإسرائيلى ضد مطار عنتيبى، فما هى الحجج القانونية التى ساقتها إسرائيل لتبرير ادعائها بمشروعية ذلك التدخل؟

لقد استندت إسرائيل أساسًا إلى قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس، خاصة وأن الحكومة الأوغندية لم تف بالتزامها بإنهاء عملية اختطاف الطائرة وإنقاذ الرهائن، بل إنها قد تواطأت مع المختطفين[١١٤]. كما أن فرنسا التى تملك الطائرة، وهى المسئولة قانونًا عن سلامة ركابها، قد تقاعست فى إنقاذ الرهائن. واستبعدت إسرائيل تدخل الأمم المتحدة

لإنهاء أزمة الرهائن، لأنه لن يكون فعالا. لهذه الأسباب، ادعت إسرائيل أن من حقها الدفاع عن نفسها «ومساعدة الذات» (self -help) بحكم الضرورة (state of necessity). فماذا كان موقف الدول من هذا الادعاء؟

لقد أصدر مؤتمر القمة الأفريقية الذى كان منعقدًا فى موريشيوس وقت وقوع الحدث قرارًا بالإجماع يندد بالعمل العسكرى الإسرائيلى بوصفه عدوانًا مباشرًا وصارخًا على سيادة أوغندا[١١٥] وقد طلب رئيس وزراء موريشيوس، وهى الدولة التى آلت إليها رئاسة منظمة الوحدة الأفريقية إدراج قضية «العدوان الإسرائيلى على أوغندا» على جدول أعمال مجلس الأمن[١١٦].

ولكن الولايات المتحدة والمملكة المتحدة ودول أخرى متعاطفة عادة مع إسرائيل أرادت تغيير مسمى الموضوع لكى يصبح أكثر شمولا، بحيث يتضمن خطف الطائرات وأعمال الإرهاب بصفة عامة[١١٧]. وقد رفضت الدول الأفريقية تغيير مسمى الموضوع على هذا النحو؛ لأن الغرض منه هو وضع مسئولية إسرائيل عن العدوان المسلح ضد أوغندا على قدم المساواة مع مسئولية جماعات المناضلين الفلسطينيين عن أعمال الإرهاب.

وقد تقدمت الدول الأفريقية أعضاء مجلس الأمن ـ ليبيا، وبنين، وتنزانيا ـ بمشروع قرار إلى المجلس يدين صراحة وبشدة عدوان إسرائيل السافر على سيادة أوغندا، وإلزام إسرائيل بدفع تعويضات كاملة عن الأضرار البشرية والمادية التى تعرضت لها أوغندا من جراء ذلك العدوان.

وفى المقابل، تقدمت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة بمشروع قرار مضاد يندد بأعمال خطف الطائرات ويناشد جميع الدول باتخاذ التدابير اللازمة لمنع ارتكابها ومعاقبة مرتكبيها، والإعراب عن الأسف لإزهاق أرواح الأبرياء، والتأكيد، من حيث المبدأ، على سيادة الدول وسلامتها الإقليمية تطبيقًا لميثاق الأمم المتحدة. وفى الحقيقة، فإن المشروع الأمريكى ـ البريطانى كان يعنى ضمنًا تبرئة إسرائيل من عدم مشروعية تدخلها العسكرى.

ولم تتمسك الدول الأفريقية بطلب التصويت على مشروع قرارها لتأكدها من عدم إقراره بسبب استخدام الولايات المتحدة وبريطانيا لحق الاعتراض عليه (الفيتو)[١١٨].

ومن الجانب الآخر، لم يحصل مشروع القرار الأمريكى ـ البريطانى على الأغلبية المطلوبة، لإقراره. فقد أيدته ست دول فقط (الولايات المتحدة، المملكة المتحدة، فرنسا، إيطاليا، السويد، اليابان)، وامتنعت دولتان عن التصويت(بنما ورومانيا)، ورفضت سبع

دول أخرى الاشتراك فى عملية التصويت أصلا (بنين، ليبيا، تنزانيا، باكستان، جويانا، الصين، والاتحاد السوفيتى)وذلك على أساس أن مشروع القرار المطروح للتصويت لا علاقة له بالموضوع المدرج على جدول أعمال المجلس، وهو «عدوان إسرائيل على أوغندا»[١١٩].

وأثناء مناقشة القضية، أكدت الدول التى امتنعت عن التصويت، وكذلك الدول التى رفضت أصلا الاشتراك فى عملية التصويت (ومجموعها ٩ دول) إدانتها للعدوان الإسرائيلى الذى ينتهك ميثاق الأمم المتحدة والمبادئ العامة للقانون الدولى. كما أوضحت تلك الدول أن أوغندا لم تقصر فى بذل الجهد اللازم لإطلاق سراح الرهائن، ناهيك عن عدم تواطؤها مع مختطفى الطائرة كما ادعت إسرائيل. فإن توتر العلاقات بين أوغندا وإسرائيل إنما يرجع إلى أسباب سياسية عامة ترتبط بتحول أوغندا إلى مساندة القضية الفلسطينية بعد أن كانت فى السابق ترتبط، سياسيًا وعسكريًا، بإسرائيل.

ولا شك أن مجلس الأمن قد أثبت مرة أخرى عجزه عن إدارة أزمة دولية حادة على درجة كبيرة من الأهمية. فقد فشل فى اتخاذ قرار بشأنها. ولكن المناقشات التى دارت فى المجلس تكشف عن مواقف الدول من مسألة مشروعية أو عدم مشروعية الهجوم الإسرائيلى على مطار عنتيبى بين مؤيد ومعارض[١٢٠].

لقد ذكرنا أن الحجة الرئيسية التى استندت إليها إسرائيل والدول المؤيدة لها هى ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس. فما مدى صحة هذه الحجة ؟

إن المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة لا تقر استخدام القوة على أساس الدفاع الشرعى عن النفس إلا فى حالة وقوع عدوان مسلح مباشر أو غير مباشر ضد دولة من الدول. ومن الواضح أن أوغندا لم ترتكب عدوانًا مباشرًا ضد إسرائيل. كما أنه لا يمكن الادعاء بأن مجرد التهاون فى حماية رعايا دولة معينة يعتبر عدوانًا على تلك الدولة ذاتها. فقد رفضت محكمة العدل الدولية هذه الحجة فى عدة مناسبات، ومنها قضية نيكاراجوا[١٢١]، لأنها تقوم على افتراض لا يستند إلى أساس من القانون. بالإضافة إلى ذلك، فإن اتهام أوغندا بالتهاون فى الإفراج عن الرهائن لا يستند إلى أساس من الواقع. فمن الثابت أن السلطات الأوغندية قد بذلت أقصى جهد ممكن فى مسعاها للإفراج عن الرهائن. وقد نجحت بالفعل، من خلال التفاوض المباشر، فى الإفراج عن الرهائن غير الإسرائيليين. وكانت تبذل محاولات جادة لإقناع محتجزى الرهائن بالإفراج عن باقى المحتجزين. ويتضح من سياق الأحداث أنه كان فى الإمكان معالجة أزمة الرهائن الإسرائيليين من خلال

التفاوض، وهو الأمر الذى قبلته إسرائيل فى البداية[١٢٢] . فكأن عنصر الضرورة الملازم لقيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس لم يكن قائمًا. وحتى لو سلمنا جدلا بوجود خلاف بين إسرائيل وأوغندا حول أسلوب التعامل مع محتجزى الرهائن، فإنه كان ينبغى تسوية ذلك الخلاف بالطرق السلمية عملا بنص المادة (٢ فقرة ٣) من ميثاق الأمم المتحدة، وليس عن طريق استخدام القوة.

كذلك لا يمكن القول بأن أوغندا قد ارتكبت عدوانًا مسلحًا غير مباشر ضد إسرائيل. فلم يقم دليل على أن الحكومة الأوغندية قد تواطأت مع جماعة مسلحة للعدوان على السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى لدولة إسرائيل. فإن تعاطف أوغندا السياسى مع منظمات المقاومة الفلسطينية لا يمكن وصفه بأنه عدوان مسلح غير مباشر ضد دولة إسرائيل.

وحتى لو سلمنا جدلا بأن إسرائيل قد مارست حقها فى الدفاع عن الذات، فإنها لم تلتزم بقاعدة التناسب التى تحكم مشروعية ممارسة ذلك الحق. فإن الهجوم العسكرى على مطار عنتيبى، وتدمير الطائرات الأوغندية الرابضة على أرض المطار لم يكن يتناسب مطلقًا مع الهدف المعلن لذلك الهجوم ألا وهو إنقاذ الرهائن.

وأخيرًا استندت إسرائيل فى تبرير تدخلها العسكرى إلى «الاعتبارات الإنسانية». فهو تدخل مشروع لا ينتهك نص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة بمنع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول، ويتفق مع مقاصد الأمم المتحدة، ومن بينها حماية حقوق الإنسان. وهو منطق مغلوط فى نظرنا. وحتى لو سلمنا بصحته، فإن التدخل العسكرى الإسرائيلى هو عمل غير مشروع حيث إنه لم تكن هناك ضرورة ملحة للقيام به، كما أنه لم يتناسب مع هدف إنقاذ الرهائن لاعتبارات إنسانية.

وفى واقع الأمر، فإن الهدف الحقيقى لإسرائيل لم يكن فقط إنقاذ الرهائن بحجة حماية مواطنيها فى الخارج أو بناء على «الاعتبارات الإنسانية»، ولكنه تضمن أيضًا الرغبة فى الانتقام من حكومة عيدى أمين (REPRISALS) بسبب اعترافها بمشروعية المقاومة الفلسطينية للاحتلال الإسرائيلى للأراضى الفلسطينية، ومؤازرتها السياسية لها بوصفها حركة تحرر قومى. وقد أثبتنا من قبل أن القانون الدولى المعاصر يحرم أعمال الانتقام العسكرى وقت السلم تحريمًا مطلقًا.

٢- التدخل العسكرى الألمانى فى مطار مقديشيو فى الصومال (أكتوبر ١٩٧٧): [١٢٣]

فى (١٣ أكتوبر ١٩٧٧)، اختطف مسلحون فلسطينيون طائرة ركاب ألمانية، وحطوا بها

فى نهاية المطاف فى مطار مقديشيو فى الصومال. وفى مقابل الإفراج عن الركاب وطاقم الطائرة، طالب المختطفون بإطلاق سراح أحد عشر سجينًا فى ألمانيا الغربية ينتمون إلى جماعة «بادر ماينهوف» المتطرفة، وسجينين فلسطينيين فى تركيا. وقامت قوة ألمانية مدربة تدريبيًا خاصًا باقتحام الطائرة، وأفرجت عن جميع الرهائن(١٢٤).

ولا يثير هذا الحدث إشكالية قانونية خاصة لأن التدخل العسكرى الألمانى قد تم بموافقة الحكومة الصومالية.

٣ ـ التدخل العسكرى فى مطار لارناكا القبرصى (فبراير ١٩٧٨):

فى ١٨ (فبراير ١٩٧٨)، اقتحم مسلحون فلسطينيون اجتماعًا بنيقوسيا لمنظمة تعاون الشعوب الآسيوية والأفريقية، وقتلوا أمين عام المنظمة (الأديب المصرى يوسف السباعى)، واحتجزوا ١٢ فردًا كرهائن بينهم مصريون، ولاذوا بالفرار خارج قبرص على طائرة مختطفة. وقد رفضت السلطات الليبية السماح للطائرة بالهبوط فى مطار بنغازى، فعادت أدراجها إلى قبرص وهبطت فى مطار لارناكا صباح يوم ١٩ فبراير بعد تزودها بالوقود فى جيبوتى. وفى عصر نفس اليوم، هبطت على أرض المطار طائرة عسكرية مصرية تقل مجموعة من رجال الصاعقة. وعندما حاول أفراد تلك القوة اقتحام الطائرة، أطلقت القوات القبرصية النار عليهم، وتم تبادل إطلاق النار بين الجانبين أسفر عن قتل ١٥ جنديًا مصريًا وجرح ١٦ آخرين، وإصابة ستة من الحرس الوطنى والشرطة القبرصية. وعند انتهاء القتال، سلم المختطفون أنفسهم إلى السلطات القبرصية ، وأفرجوا عن الرهائن.

وقد ادعت الحكومة المصرية أنه سبق لها الحصول على موافقة السلطات القبرصية على هبوط الطائرة العسكرية على أرض المطار ولكن الحكومة القبرصية، وإن لم تنكر أنها سمحت للطائرة المصرية بالهبوط، فقد أكدت فى نفس الوقت أنها لم تأذن للقوات المصرية باستخدام القوة للإفراج عن الرهائن، واتهمت مصر بالعدوان على السيادة الإقليمية لدولة قبرص(١٢٥).

واضح مما تقدم أن مشروعية أو عدم مشروعية التدخل العسكرى المصرى فى مطار لارناكا هى، فى المقام الأول، قضية إثبات: هل حصلت مصر على موافقة السلطات القبرصية على استخدام القوة للإفراج عن الرهائن والقبض على المختطفين أو قتلهم؟ لا نملك الإجابة عن هذا السؤال على وجه التحديد، لعدم توفر الأدلة المقنعة والقاطعة على ذلك. ولكن استنادًا إلى مذكرات الدكتور بطرس بطرس غالى («طريق مصر إلى

القدس»[١٢٦] ، فإن سياق الأحداث يرجح عدم حصول الحكومة المصرية على موافقة الحكومة القبرصية على استخدام القوة لإنقاذ الرهائن، ولذلك فإن التدخل العسكرى المصرى فى هذه الحالة كان، على الأرجح، عملا غير مشروع.

٤ ـ التدخل العسكرى الأمريكى فى طهران (١٩٧٩ ـ ١٩٨٠): [١٢٧]

لعل من أشهر سوابق استخدام القوة لإنقاذ الرهائن تلك العملية التى قامت بها الولايات المتحدة الأمريكية، فى (٢٤ إبريل ١٩٨٠)، لإنقاذ الرهائن الذين ظلوا محتجزين طوال ستة أشهر منذ (٤ نوفمبر ١٩٧٩) فى مقر البعثة الديبلوماسية الأمريكية فى طهران. وتتلخص وقائع هذه السابقة فيما يلى:

فى يوم (٤ نوفمبر ١٩٧٩)، اقتحم بضعة مئات من الطلبة الإيرانيين مقر البعثة الديبلوماسية الأمريكية فى طهران (وتم الاستيلاء أيضًا على القنصليتين الأمريكيتين فى تبريز وشيراز)، واحتجزوا فيه قرابة خمسين رهينة منهم ٤٨ من أعضاء السلكين الديبلوماسى والقنصلى والعاملين الفنيين والإداريين فى السفارة ومواطنين أمريكيين عاديين. ولم تتدخل السلطات الإيرانية للحيلولة دون الاستيلاء على مقر السفارة أو للعمل على إنقاذ الرهائن، بل إن الحكومة الأمريكية اتهمت السلطات الإيرانية بالتواطؤ (complicity) مع محتجزى الرهائن.

وعلى مستوى التحليل السياسى، ينبغى وضع هذا الحدث فى سياق تطور العلاقات الإيرانية ـ الأمريكية غداة نجاح الثورة الشعبية الإسلامية فى إيران فى إسقاط حكم الشاه والاستيلاء على السلطة فى البلاد. فإن هذا السياق يفسر، دون أن يبرر، الاستيلاء على السفارة الأمريكية على النحو المذكور. فقد حدث الاستيلاء على السفارة بسبب موقف الحكومة الأمريكية المعادى لنظام الحكم الإسلامى فى إيران، والخوف من احتمال تدخل عسكرى أمريكى لإجهاض الثورة الإسلامية، وإعادة الشاه إلى السلطة. وجاء اقتحام السفارة كرد فعل لتصرفات استفزازية سابقة من جانب الحكومة الأمريكية. ومن أكثر هذه التصرفات استفزازًا، قبول الحكومة الأمريكية إيواء الشاه السابق لاعتبارات صحية وإنسانية كسبب معلن لتبرير منحه حق الإقامة فى الولايات المتحدة بوصفه لاجئًا سياسيًا. ولكن هذه الحجة المعلنة لم تتمتع بأية صدقيه عند الشعب الإيرانى. فإن إيواء الشاه، الذى مارس أقصى درجات الاستبداد ضد الشعب وحرمه من الحد الأدنى لحقوق الإنسان، كان فى الحقيقة اعترافًا له بالجميل لقيامه بدور «شرطى الخليج نيابة عن الولايات المتحدة (مبدأ نيكسون) ضمن استراتيجية احتواء «الشيوعية العالمية». فقد كان إيواء الشاه، ومنحه حق

اللجوء السياسى الذى يمتنع معه تسليمه لإيران، يمثل عملا عدائيًا سافرًا لثورة تحرر الشعب الإيرانى من ذلك الحكم الاستبدادى، والتحرر فى نفس الوقت من تبعية إيران للولايات المتحدة. ولذلك، واستنادًا إلى التجربة التاريخية السابقة فى تعامل الولايات المتحدة مع إيران، كان هناك تخوف حقيقى فى إيران من ضلوع العاملين فى السفارة الأمريكية فى طهران فى محاولة إسقاط نظام حكم الثورة الإسلامية وإعادة الشاه إلى السلطة على غرار ما حدث فى (١٩٥٣) عندما تم إجهاض ثورة مصدق الوطنية وتدعيم سلطان الشاه بواسطة عملاء لوكالة المخابرات الأمريكية (CIA) وقد كانت هناك دلالات قوية تدعم هذه القناعة الشعبية. فإن مقر البعثة الديپلوماسية الأمريكية فى طهران كان دومًا مركزًا لنشاط سرى مكثف لعملاء وكالة المخابرات الأمريكية الذين يعملون تحت ستار الحصانة الديپلوماسية على التحكم فى تشكيل السلطة السياسية العليا فى البلاد بما يتفق وتحقيق المصلحة الأمريكية فى الهيمنة على منطقة الخليج بأكملها. وغداة نجاح الثورة الإسلامية فى فبراير (١٩٧٩)، أصبح مقر السفارة الأمريكية مركزًا نشطًا لبحث إمكانية القيام بانقلاب مضاد لثورة الإمام الخومينى وتمكين شهبور باختيار ذات التوجه العلمانى من السلطة فى البلاد. يضاف إلى ذلك أن الحكومة الأمريكية جمدت أرصدة الدولة الإيرانية فى البنوك الأمريكية، بينما سمحت للشاه باستخدام أرصدته الشخصية الضخمة التى كان قد استولى عليها قسرًا طوال سنوات حكمه وحولها إلى الخارج. كذلك فرضت أمريكا عقوبات اقتصادية وتجارية قاسية على إيران، واتخذت قرارًا بطرد الطلبة الإيرانيين من الولايات المتحدة بزعم عدم استيفاء شروط الإقامة فى البلاد. وأخيرًا، وليس آخر، حشدت الولايات المتحدة قوات بحرية كبيرة فى المحيط الهندى وفى بحر العرب بالقرب من إيران تمهيدًا لاحتمال تدخلها ضد الحكومة الإسلامية الجديدة. بناء على كل هذه الدلالات يمكن القول بأن استيلاء الطلبة على مقر البعثة الديپلوماسية الأمريكية فى طهران كان فى الواقع رد فعل شعبى وعفوى ضد السلوك الاستفزازى الأمريكى، ولم يكن بتحريض من الحكومة الإيرانية آنذاك (حكومة مهدى باذرجان المعتدلة). ولم تتعاطف الحكومة الإيرانية مع الطلبة إلا بعد أن اتضح العداء الأمريكى السافر للثورة الإسلامية التحررية فى البلاد. وقد انعكست هذه الاعتبارات السياسية على مطالب البرلمان الإيرانى، فى (٢ نوڤمبر ١٩٧٩)، للإفراج عن الرهائن وهى:

١ - تعهد الولايات المتحدة بعدم التدخل فى شئون إيران الداخلية.

٢ - وقف تجميد أرصدة الحكومة الإيرانية فى البنوك الأمريكية (قرابة ٨ بليون دولار).

٣ـ التنازل عن المطالبات القانونية والمالية (القروض) التى رفعتها الحكومة الأمريكية أو الشركات الأمريكية أمام القضاء الأمريكى ضد إيران .

٤ ـ تحويل أرصدة الشاه من الولايات المتحدة إلى إيران .

٥ ـ اعتذار الولايات المتحدة رسميًا لإيران عن مواقفها العدوانية من الثورة الإسلامية (تم التنازل عن هذا المطلب فيما بعد) .

أما على مستوى التحليل القانونى، فلا شك أن الاستيلاء على مقر السفارة الأمريكية واحتجاز الرهائن فيه هو عمل غير مشروع ؛ لأنه وقع بالمخالفة لقواعد القانون الدولى العرفى (الحصانة الديپلوماسية) وبالمخالفة للاتفاقيات الدولية العامة المبرمة فى هذا الشأن ومنها اتفاقية ڤيينا لعام (١٩٦١) الخاصة بالعلاقات الديپلوماسية، واتفاقية ڤيينا لعام (١٩٦٣) الخاصة بالعلاقات القنصلية، واتفاقية عام (١٩٧٣) الخاصة بمكافحة الجرائم التى ترتكب ضد الأشخاص الذين يتمتعون بحماية دولية خاصة . وهذا ما توصلت إليه محكمة العدل الدولية فى حكمها الصادر فى (٢٤ مايو ١٩٨٠)[١٢٨] فى النزاع بين الولايات المتحدة وإيران . فقد قضت المحكمة بأن إيران قد أخلت بالتزاماتها الدولية بشأن حصانة وحماية البعثات الديپلوماسية، ومن ثم تلتزم بإعادة مقر السفارة إلى الولايات المتحدة، وضمان حمايته، كما تلتزم بالإفراج فوراً عن الرهائن وضمان حصانتهم وحمايتهم الكاملة والسماح لهم بمغادرة البلاد إذا رغبوا ذلك .

ولكن ما يهمنا فى هذا المقام ليس تأكيد عدم مشروعية الاستيلاء على مقر البعثة الديپلوماسية الأمريكية فى طهران، ومسئولية إيران عن هذا العمل غير المشروع، ولكن تقويم العمل العسكرى الأمريكى، فى ٢٤ إبريل ١٩٨٠ ، لإنقاذ الرهائن المحتجزين فى ذلك المقر . وقد مهدت الولايات المتحدة لهذا العمل برفع الأمر إلى مجلس الأمن وإلى محكمة العدل الدولية . ولم يكن الهدف من وراء هذين الإجراءين هو محاولة تسوية الأزمة الأمريكية الإيرانية بالطرق السلمية، ولكن الهدف كان فى الحقيقة هو العمل على عزل إيران ديپلوماسيًا وإدانتها دوليًا والاستناد إلى هذه الإدانة للقيام بعمل عسكرى لإنقاذ الرهائن، وربما أيضًا لقلب نظام الحكم الإسلامى الجديد فى إيران .

وبناءً على مبادرة للأمين العام للأمم المتحدة بحكم السلطة المخولة له بمقتضى المادة (٩٩) من ميثاق المنظمة، اتخذ مجلس الأمن، فى (٤ ديسمبر ١٩٧٩)، قراراً بالإجماع[١٢٩] . يدعو فيه إيران إلى الإفراج فوراً عن الرهائن، وتوفير الحماية لهم، والسماح لهم بمغادرة البلاد . كما طالب القرار الأمين العام للأمم المتحدة ببذل مساعيه

الحميدة لدى الحكومة الإيرانية لتحقيق هذا الغرض. وعندما امتنعت إيران عن تلبية هذه الدعوة، أصدر مجلس الأمن قراراً آخر، فى (١٣ ديسمبر ١٩٧٩)[١٣٠]، يؤكد فيه قراره السابق.

ومن ناحية أخرى، رفعت الولايات المتحدة، فى (٢٩ نوفمبر ١٩٧٩)، نزاعها مع إيران إلى محكمة العدل الدولية. وبناء على نص المادة (٤١) من النظام الأساسى للمحكمة[١٣١]، أصدرت المحكمة أمراً (Order) بالإجماع، فى (١٥ ديسمبر ١٩٧٩)، يفرض على الطرفين اتخاذ التدابير المؤقتة (provisional measures) التالية:[١٣٢]

أولا: تلتزم الحكومة الإيرانية بما يلى:

١ ـ إعادة مقر البعثة الدبلوماسية الأمريكية إلى الولايات المتحدة، وضمان حصانته وحمايته.

٢ ـ الإفراج فوراً عن جميع الرهائن المحتجزين وضمان حمايتهم وحصانتهم الكاملة.

ثانيًا: تلتزم كلٌّ من الولايات المتحدة وإيران بعدم اتخاذ تدابير من شأنها زيادة توتر العلاقات بينهما أو تجعل تسوية النزاع بينهما أكثر صعوبة.

وبالرغم من البند الثانى لهذا «الأمر»، قامت قوة أمريكية محمولة جوآ بمحاولة، فى (٢٤ إبريل ١٩٨٠)، لإنقاذ الرهائن. وكانت محاولة فاشلة راح ضحيتها عدد من الرهائن ومن القوات المهاجمة وعدد آخر من الإيرانيين. ولا يعنينا فى هذا المقام معرفة أسباب الفشل أو تقويم آثاره، ولكن معرفة مدى مشروعية استخدام القوة العسكرية فى هذه الحالة.

ومن الملاحظ، أن هناك عنصراً جديداً يدخل فى الاعتبار لتقييم مشروعية أو عدم مشروعية هذا العمل ألا وهو أن عملية الإنقاذ قد تمت أثناء نظر النزاع أمام محكمة العدل الدولية. ولذلك، تعتبر هذه العملية أول سابقة من نوعها، وتثير إشكالية قانونية فى غاية الأهمية وهى بيان العلاقة بين استخدام القوة العسكرية من جانب والتسوية القضائية من الجانب الآخر.

وفى حكمها الصادر فى (٢٤ مايو ١٩٨٠)[١٣٣] أعربت المحكمة عن تفهمها لقلق الحكومة الأمريكية بشأن إنقاذ الرهائن، وشعورها بالإحباط لعدم الإفراج عنهم بالرغم من صدور قرارين من مجلس الأمن وأمر من المحكمة بإلزام إيران بالإفراج عن الرهائن. ومع

ذلك أكدت المحكمة عدم مشروعية عملية الإنقاذ أيًا كان الحافز لها. ففى الظروف التى تمت فيها العملية، فإنها تمثل عرقلة لإجراءات التقاضى (inpending the judicial process)، كما أنها تخل بالأمر الذى أصدرته المحكمة فى (١٥ ديسمبر ١٩٧٩) بشأن التدابير المؤقتة، ولذلك فهى تمثل أيضًا احتقارًا للمحكمة (contempt of the court) وهو مفهوم مستقر فى نظام القانونى الأمريكى والبريطانى (common law).

يلاحظ أن المحكمة لم تفصل فى مشروعية أو عدم مشروعية عملية الإنقاذ فى ذاتها على ضوء المادة (٢ فقرة ٤) والمادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة. ولكنها أسست عدم مشروعية العملية على اعتبارات تتعلق بالمساس بإجراءات التقاضى وعدم احترام سلطة المحكمة. وفى هذا الصدد يثور سؤال هام: **هل الالتجاء إلى القضاء يعنى تنازل الدولة عن حقها فى اتخاذ تدابير انفرادية قسرية مشروعة ضد الطرف الآخر فى النزاع؟**

الإجابة عن هذا السؤال هى، فى نظرنا، بالإيجاب. فإن خيار اللجوء إلى القضاء يعنى التنازل عن خيار اتخاذ تدابير انفرادية لتسوية نزاع بين دولتين، وتصبح التسوية من الاختصاص المطلق للهيئة القضائية. ومن ثم، فإن جميع التدابير التى اتخذتها الحكومة الأمريكية ضد إيران، بعد اللجوء إلى المحكمة، تعتبر أعمالا غير مشروعية، سواء كانت هذه التدابير عسكرية أو غير عسكرية؛ لأن هذه التدابير تنطوى على مصادرة على حكم المحكمة. ومن ناحية أخرى، فإن التدابير الانفرادية الأمريكية، وأهمها عملية الإنقاذ ذاتها، تمثل انتهاكًا صريحًا لأمر المحكمة بعدم اتخاذ أى إجراء من شأنه زيادة حدة التوتر بين الطرفين المتنازعين.

ومع ذلك يرى البعض[١٣٤]، أن عملية الإنقاذ مشروعة قانونًا حتى فى سياق الظروف التى تمت فيها، أى أثناء إجراءات التقاضى (pendente lite) فإن الالتجاء إلى القضاء، أو صدور أمر من المحكمة بشأن التدابير المؤقتة إلى حين الفصل فى الموضوع، لا يحجبان ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس، فهو حق طبيعى ومطلق تتمتع به الدول فى أى وقت متى توافرت شروطه. فاستخدام القوة فى حالة الدفاع الشرعى لا يتحول إلى عمل غير مشروع لمجرد أنه تم أثناء إجراءات التقاضى. ومن ثم، فإن إنقاذ الرهائن المحتجزين فى مقر البعثة الدبلوماسية الأمريكية فى طهران هو عمل مشروع قانونًا استنادًا إلى ممارسة الحق الطبيعى فى الدفاع الشرعى عن النفس.

هذا قول مرفوض جملة وتفصيلا. فإن حالة الدفاع الشرعى ـ حتى فى أوسع مفاهيمها ـ لا تنطبق على عملية إنقاذ الرهائن فى طهران. فلم يكن هناك خطر داهم يهدد حياة

الرهائن يبرر استخدام القوة بحكم الضرورة. وفى الحقيقة، فإن الحكومة الأمريكية قد بالغت كثيرًا في وصف المخاطر التى يتعرض لها الرهائن فى مبنى سفارتها فى طهران؛ لكى تقوم بعمل عسكرى يهدف إلى تحقيق أهداف سياسية عامة هى تقويض نظام الحكم الإسلامى فى البلاد، وعدم الاكتفاء بإنقاذ الرهائن.

وأخيرًا تجدر الإشارة إلى أنه قد تم الإفراج عن الرهائن فى (٢٠ يناير ١٩٨١) بوساطة جزائرية. وبناءً عليه قررت الحكومة الأمريكية، فى إبريل (١٩٨١)، وقف إجراءات التقاضى ضد إيران بشأن مطالبتها بالتعويض عن الأضرار التى ترتبت على انتهاك حصانة بعثتها الدبلوماسية. وقد استجابت المحكمة لهذه الرغبة فى (١٢ مايو ١٩٨١)[١٣٥].

خامسًا: استخدام القوة ضد دولة متهمة بارتكاب أعمال إرهابية (sponsors) أو تساعد على ارتكابها (supports)

نستعرض فى هذا السياق سابقتين فى غاية الأهمية من حيث دلالتهما القانونية بالنسبة لإشكالية مشروعية أو عدم مشروعية استخدام القوة العسكرية فى مكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى وهما: القصف الجوى الأمريكى لليبيا فى عام (١٩٨٦)، وشن حرب شاملة ضد أفغانستان فى أكتوبر (٢٠٠١) تحت شعار «الحرب ضد الإرهاب» كرد فعل لأحداث التفجيرات الإرهابية التى وقعت فى نيويورك وواشنطن فى يوم (٩ سپتمبر ٢٠٠١).

١ ـ القصف الجوى الأمريكى لليبيا (١٩٨٦):

فى ليلة (١٤ - ١٥ إبريل ١٩٨٦)، شن الطيران الأمريكى غارات ضد ليبيا أطلق عليها اسم (Operation Eldorado Canyon)، والتى تسببت فى وقوع خسائر بشرية فادحة (٣٧ قتيلا و ٩٣جريحًا) وفى خسائر مادية جسيمة. وكان الهدف المعلن لهذه الغارات هو الرد على حادث تفجير قنبلة فى ملهى ليلى فى برلين الغربية يرتاده جنود أمريكيون، وكذلك ردًا على هجوم تعرضت له مكاتب شركة «العال» الإسرائيلية فى مطارى ڤيينا وروما فى ليلة عيد الميلاد من عام (١٩٨٥) والذى أسفر عن قتل عشرين شخصًا من بينهم خمسة أمريكيين. وقد اتهمت الحكومة الأمريكية القيادة الليبية بضلوعها مباشرة فى ارتكاب هذه الأحداث.

وفى الواقع، فإن الهدف الحقيقى لهذه الغارات ـ وإن لم يعلن عنه صراحة فى حينه ـ كان الإطاحة بقيادة الزعيم الليبى معمر القذافى. ويستفاد ذلك من سياق تدهور العلاقات الليبية ـ الأمريكية منذ عام (١٩٦٩) عندما أنهت ليبيا الوجود العسكرى الأمريكى فى أراضيها، وأممت شركات البترول الأجنبية الاحتكارية، وتقرب ليبيا من الاتحاد السوفيتى، ومساندتها لحركات التحرر الوطنى فى جميع أرجاء المعمورة وخاصة دعمها السياسى والعسكرى للنضال الفلسطينى ضد الاحتلال الإسرائيلى للأراضى الفلسطينية... إلخ. وقد تسبب هذا التدهور العام فى العلاقات الليبية - الأمريكية فى توقيع عقوبات اقتصادية ضد ليبيا، وقطع العلاقات الدبلوماسية بين البلدين، واستعراض القوة الأمريكية فى مواجهة السواحل الليبية، ومن أبرزها المواجهة العسكرية بين البلدين فوق خليج سرت فى بداية (١٩٨٦).

إن حجم الهجوم الأمريكى على أهداف ليبية حيوية[١٣٦] يدل دلالة قاطعة على أن الغرض منه لم يكن مجرد توجيه ضربة انتقامية ضد دولة متهمة بارتكاب أعمال إرهابية، ولكنه كان يهدف إلى القضاء بعمل عسكرى مباشر، على نظام حكم معمر القذافى.

وقد ناقش مجلس الأمن هذا الحدث خلال جلسات متتالية[١٣٧]. وأكد المندوب الأمريكى أمام المجلس على حق دولته فى الدفاع الشرعى عن النفس فى مواجهة الأعمال الإرهابية عملا بنص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة. فإن الأعمال الإرهابية المتواصلة التى ارتكبتها ليبيا ضد المواطنين الأمريكيين وضد المصالح الأمريكية فى الخارج هى أعمال غير مشروعة فى مفهوم المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق وتمثل عدوانًا مسلحًا يحق للولايات المتحدة مواجهته بالقوة دفاعًا عن النفس[١٣٨]. وأكد الرئيس الأمريكى ووزير خارجيته نفس هذا الموقف، وأضافا: إن الهجوم على ليبيا هو عمل وقائى (preemptive) ورادع (deterrent)للحيلولة دون ارتكاب أعمال إرهابية أخرى فى المستقبل، وإن الأهداف التى قصفتها الطائرات الأمريكية قد تم اختيارها بعناية على أساس ارتباطها بالأعمال الإرهابية[١٣٩].

وقد أيد مندوبا بريطانيا وفرنسا الموقف الأمريكى، بينما عارضه جميع أعضاء مجلس الأمن الآخرين. وبسبب استخدام الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا لحق «الفيتو»، فشل مجلس الأمن فى الموافقة على مشروع قرار لمجموعة الدول غير المنحازة فى المجلس يندد بالهجوم الأمريكى[١٤٠].

وقد رفضت غالبية الدول غير المنحازة وكذلك مجموعة الدول الاشتراكية المنطق الأمريكى الذى ادعى مشروعية الدفاع الشرعى الاستباقى عن النفس- anticipatory self) (defense، واعتبرت أن الهجوم الأمريكى على ليبيا هو عمل من أعمال إرهاب الدولة (state terrorism) ولذلك نددت الجمعية العامة للأمم المتحدة بالهجوم الأمريكى بأغلبية ٧٩ صوتًا مقابل ٢٨ وامتناع ٣٣ دولة عن التصويت(١٤١).

٢ ـ الحرب ضد الإرهاب والتدخل الأمريكى فى أفغانستان (٢٠٠١ إلى الآن):

خلال العقد الأخير من القرن العشرين ومطلع القرن الحادى والعشرين، تعرضت الأراضى الأمريكية نفسها، والمنشآت الأمريكية فى الخارج، لعدد من الهجمات الإرهابية التى دبرتها ونفذتها جماعات إرهابية على صلة بتنظيم «القاعدة» الذى يتزعمه المنشق السعودى أسامة بن لادن ويعاونه أبرز رموز الحركات الإسلامية المتطرفة فى الأقطار العربية والإسلامية. وكانت أهم هذه الهجمات هى: (١٤٢)

- فى (٢٦ فبراير ١٩٩٣)، انفجرت سيارة تحمل ٧٠٠كجم من المتفجرات داخل جراج السيارات الواقع أسفل مركز التجارة العالمى فى نيويورك. ونتج عن هذا الحادث مقتل ستة أفراد وإصابة أكثر من ألف شخص بجروح.
- فى (٢٥ يونيو ١٩٩٦)، تعرض معسكر للجيش الأمريكى فى مدينة الخبر بالظهران (المملكة العربية السعودية) لهجوم بعربة معبأة بشحنة كبيرة من المتفجرات نتج عنه قتل نحو عشرين أمريكيًا وإصابة ٣٧٢ فردًا بجروح.
- فى (٧ أغسطس ١٩٩٨)، تم تفجير سفارتى الولايات المتحدة فى كينيا وفى تنزانيا. وقتل فى هاتين العمليتين المتزامنتين، وفى بلدين مختلفين، ٢٢٤ شخصًا منهم ١٢ أمريكيًا، وإصابة قرابة خمسة آلاف بجروح، وكان رد الفعل الأمريكى الهجوم الصاروخى على كلٍّ من أفغانستان والسودان كما ذكرنا بحجة أن هاتين الدولتين توفران ملاذًا آمنًا لتنظيم «القاعدة» وتوفر لكوادره إمكانية التدريب، أو على الأقل تتستر على تخطيط وإدارة أنشطة إرهابية.
- فى (١٢ أكتوبر ٢٠٠٠)، تعرضت المدمرة الأمريكية (Cole) لعملية انتحارية استخدم فيها قارب صغير محمل بالمتفجرات اصطدم بها وهى راسية فى ميناء عدن باليمن. ونتج عن الانفجار مقتل ١٧ جنديًا أمريكيًا وإصابة ٣٩ آخرين بجروح.

ولا شك أن هجمات (١١ سبتمبر ٢٠٠١) التي تعرضت لها الأرض الأمريكية نفسها تنطوى على دلالات بالغة الخطورة مقارنة بالهجمات السابقة، وذلك للاعتبارات التالية:

أولا: إن هذه الهجمات تمثل ذروة تطور طويل فى تقنية وأساليب الإرهاب الدولى. فقد برهنت على قدرة التنظيمات الإرهابية على ابتكار وسائل وأساليب تكتيكية جديدة لتنفيذ أنشطتها. فلأول مرة فى التاريخ يتم اختطاف طائرات مدنية، ليس بهدف الضغط على حكومة أو حكومات معينة وحملها على الامتناع عن عمل أو القيام بعمل سياسى معين، ولكن بهدف استخدام الطائرات المختطفة المحملة بالوقود كقنابل طائرة لتدمير أهداف اقتصادية وعسكرية وسياسية محددة.

ثانيًا: أسفرت هجمات ١١ سبتمبر عن أضرار مادية فادحة وخسائر بشرية جسيمة لم تتعرض لها الولايات المتحدة فى يوم واحد خلال تاريخها كله.[١٤٣]

ثالثًا: استهدفت هجمات ١١ سبتمبر النيل من رموز الولايات المتحدة الاقتصادية والعسكرية والسياسية. فقد تعرض للهجوم مركز التجارة العالمى فى نيويورك وهو رمز القوة الاقتصادية الأمريكية، ومبنى وزارة الدفاع (البنتاجون) وهو معقل القوة العسكرية الأمريكية، كما أنه يعتقد أن الهجوم الإرهابى الثالث استهدف قمة السلطة السياسية فى البلاد متمثلة فى مقر رئاسة الجمهورية (البيت الأبيض)، ومبنى الكونجرس (الكابيتول) أو المنتجع الرئاسى فى كامب ديفيد أو طائرة الرئاسة (U.S. Force 1) ولكن الطائرة المستخدمة لهذا الغرض سقطت، أو أسقطت فى ولاية بنسلفانيا قبل بلوغ هدفها. وهكذا يمكن القول بأن هجمات ١١ سبتمبر مثلت تحديًا واضحًا وخطيرًا لمكانة وهيبة الولايات المتحدة فى العالم.

رابعًا: دخلت مكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى منعطفًا جديدًا بعد أحداث ١١ سبتمبر. فقد بدأت الحكومة الأمريكية فى شن حملة إعلامية واسعة تدعو إلى حتمية المواجهة العسكرية للإرهاب الدولى. وبذلك برز نمط جديد من النزاعات المسلحة على الساحة الدولية إلى جانب النزاعات المسلحة الدولية التقليدية والنزاعات المسلحة الداخلية. وقد تطلب هذا النمط الجديد من النزاعات المسلحة إعادة صياغة قواعد ومفاهيم قانونية دولية عامة حول مشروعية أو عدم مشروعية استخدام القوة فى العلاقات الدولية.

وسوف نناقش أبعاد أحداث ١١ سبتمبر على مستويين مترابطين: التوصيف القانونى لهذه الأحداث، وردود الفعل الأمريكية والدولية التى ترتبت عليها.

فور وقوع أحداث ١١ سبتمبر، صرح الرئيس الأمريكي جورج بوش (الابن) للصحفيين أن بلاده قد «تعرضت لهجوم إرهابي» وأكد أن بلاده سوف تطارد وتعاقب الذين ارتكبوا هذه الأعمال، وأنها «لن تميز بين الإرهابيين ومن يأويهم ويوفر لهم الحماية»[١٤٤] . وقد اتجه الاتهام بتخطيط وتنفيذ هذه الهجمات إلى تنظيم «القاعدة» الذي يتزعمه أسامة بن لادن[١٤٥] . وقد ثبتت صحة ذلك الاتهام رغم نفيه في البداية من جانب زعيم التنظيم[١٤٦] .

وفي خطابه أمام الكونجرس، في ٢٠ سبتمبر، أعلن الرئيس الأمريكي أن «أعداء الحرية ارتكبوا عمل حرب ضد بلدنا. وأكد على أن الولايات المتحدة سوف تشن حربًا على الإرهابيين (war against terrorists)[١٤٧] ، وأن هذه الحرب لن تقتصر على عملية عسكرية واحدة، ولكنها سوف تمتد لتصل إلى جميع المنظمات الإرهابية الأخرى في العالم أينما وجدت، وأن أية دولة تأوي الإرهابيين أو تساند نشاطهم سوف تعتبرها الولايات المتحدة أنها «معادية» (a hostile regime) معنى ذلك أن «الحرب ضد الإرهاب» لن تكون لها حدود جغرافية. ووضع الرئيس الأمريكي دول العالم أمام أحد خيارين: إما أن تكون مع الولايات المتحدة، أو تكون مع الإرهاب (Either you are with us , or you are with the terrorists)[١٤٨] فكأن الولايات المتحدة احتفظت لنفسها بحق الانفراد في اتخاذ القرار بالتدخل العسكري من حيث زمن التدخل والدول المستهدفة بالتدخل.

وفي خطابه عن «حالة الاتحاد»، في (٢٩ يناير ٢٠٠٢)، أكد الرئيس الأمريكي من جديد أمام الكونجرس أن «الحرب ضد الإرهاب» لا زالت في بدايتها، وأنها موجهة ليس فقط ضد الإرهابيين، ولكنها موجهة أيضًا ضد الدول المتعاطفة مع الإرهاب لا سيما تلك الدول التي تسعى إلى امتلاك أو تطوير أسلحة دمار شامل، وأن الولايات المتحدة على استعداد للقيام بعمل وقائي في هذا المجال، وليس مجرد الرد على هجوم مسلح وقع بالفعل أو التهديد الحال بوقوع هجوم مسلح[١٤٩] .

واضح من هذه التصريحات أن الحكومة الأمريكية اعتبرت أن هجمات ١١ سبتمبر هي بمثابة عدوان عسكري خارجي على البلاد (Military attack) يستوجب مواجهته بالقوة العسكرية، وأن الأمر لن يقتصر على طلب تسليم الإرهابيين لمحاكمتهم وتوقيع العقاب عليهم. ولكنه يتضمن أيضًا شن هجمات عسكرية ضد الدول التي تأويهم، أو إرسال قوات خاصة للقبض عليهم أو قتلهم، وذلك استنادًا إلى حق الدفاع الشرعي عن النفس. فماذا كان موقف الدول من هذا التصور الأمريكي لأحداث ١١ سبتمبر؟ .

أصدر مجلس حلف الأطلنطى بيانًا فى ١٢ سبتمبر جاء فيه: «إذا ثبت» أن هجوم سبتمبر ضد الولايات المتحدة كان موجهًا من الخارج، فإنه يدخل فى نطاق نفاذ المادة (٥) من ميثاق الحلف، والتى تنص على أنه فى حالة وقوع عدوان مسلح ضد دولة أو أكثر من أعضاء التحالف، فإنه يعتبر عدوانًا واقعًا عليها جميعًا، وتلتزم الدول الأطراف «بالتعاون» مع الطرف (أو الأطراف) الذى تعرض للعدوان فى دفع ذلك العدوان(١٥٠). وفى ٢ أكتوبر، أفاد أمين عام الحلف بأنه «قد ثبت الآن» (it has now been determined) أن الهجوم على الولايات المتحدة فى ١١ سبتمبر كان «موجهًا من الخارج» ومن ثم يتطلب تفعيل نص المادة (٥) من ميثاق الحلف التى تكرس - شأنها شأن أية معاهدة تحالف أخرى - مبدأ الدفاع الشرعى الجماعى عن النفس(١٥١).

وبالمثل أصدر مجلس وزراء منظمة الدول الأمريكية بيانًا فى ٢١ سبتمبر جاء فيه: إن الهجمات التى وقعت ضد الولايات المتحدة فى ١١ سبتمبر تعتبر أنها قد وقعت ضد جميع أعضاء المنظمة، وبالتالى فإنها تدخل فى نطاق نفاذ «معاهدة التعاون المتبادل» بين الدول الأمريكية (ميثاق ريو لعام ١٩٤٧) التى تنص على التزام الدول الأعضاء بالتعاون العسكرى فيما بينها لمواجهة أى هجوم يقع على أية دولة أمريكية(١٥٢).

وتحسبًا لاحتمال قيام الولايات المتحدة بشن هجوم على تنظيم «القاعدة» وعلى حكومة «طالبان» فى أفغانستان، أصدر مجلس الأمن بالإجماع قرارًا هامًا فى ١٢ سبتمبر - هو القرار رقم (١٣٦٨)(١٥٣) أكد فى ديباجته على مبادئ وأهداف ميثاق الأمم المتحدة، وعلى عزم المجلس على مكافحة تهديدات السلم والأمن الدوليين الناجمة عن أعمال الإرهاب «بكل السبل»، كما أكد على «الحق الأصيل» فى الدفاع الشرعى الفردى والجماعى عن النفس وفقًا للميثاق. أما الفقرات التنفيذية للقرار فتنص على:

١ - يدين المجلس الهجمات الإرهابية التى وقعت فى يوم ١١ سبتمبر فى كلٍّ من نيويورك وواشنطن وبنسلفانيا، واعتبارها - شأنها شأن أعمال الإرهاب الدولى - تهديدًا للسلم والأمن الدوليين.

٢ - يعرب المجلس عن تعاطفه العميق وتعازيه للضحايا ولأسرهم ولشعب وحكومة الولايات المتحدة.

٣ - دعوة جميع الدول للعمل معًا بسرعة لتقديم الفاعلين والمنظمين لهذه الهجمات الإرهابية والداعين لها (sponsors) للعدالة، مع التشديد على أن المسئولين عن مساندة هؤلاء أو إيوائهم سوف تتم محاسبتهم.

٤ ـ دعوة المجتمع الدولى لمضاعفة الجهود للحيلولة دون وقوع أعمال إرهابية بما فى ذلك التعاون المتزايد للتطبيق الكامل للاتفاقيات الدولية ذات الصلة بمكافحة الإرهاب (ومن بينها الاتفاقية الدولية لعام (١٩٩٧) والخاصة بمنع التفجيرات الإرهابية، واتفاقية عام (١٩٩٩) الخاصة بمنع تمويل الإرهاب).

٥ ـ استعداد المجلس لاتخاذ الخطوات اللازمة للتعامل مع أحداث (١١ سبتمبر ٢٠٠١) الإرهابية، ومناهضة جميع أشكال الإرهاب وفقًا لمسئولياته بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة (الفصل السابع).

وفى (٢٨ سبتمبر ٢٠٠١)، أصدر مجلس الأمن، بالإجماع أيضًا، قرارًا ثانيًا - القرار رقم ١٣٧٣ـ[١٥٤] يؤكد من جديد فى ديباجته على ضرورة المحافظة على السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما، وعلى مبدأ الدفاع الشرعى عن النفس، ويذكر بواجبات الدول الأعضاء عن الامتناع عن تنظيم أية أعمال إرهابية فى أية دولة أخرى، أو التحريض على ارتكابها، أو المشاركة فيها، أو الموافقة على أنشطة منظمة فى أراضيها بهدف ارتكاب أعمال إرهابية. ومن هذا المنطلق، تطالب الفقرات التنفيذية للقرار جميع الدول باتخاذ عدة تدابير وقائية وقانونية للحيلولة دون ارتكاب أعمال إرهابية وملاحقة مرتكبيها. ومن أهم هذه التدابير: حرمان المنظمات الإرهابية من مصادر التمويل، وعدم توفير الملاذ الآمن لها، والإنذار المبكر للدول من خلال تبادل المعلومات ذات الصلة بأعمال إرهابية محتملة، والتعاون القضائى فى ملاحقة الإرهابيين، والتشدد عند نظر طلبات اللجوء والتحقق من عدم اتخاذها مهربًا لإفلات الإرهابيين من المساءلة، وعدم الاعتداد بالبواعث السياسية لتسويغ رفض طلبات تسليم الإرهابيين المشتبه فيهم ... وينتهى القرار بالنص على تشكيل لجنة من جميع أعضاء مجلس الأمن لمتابعة تنفيذ هذا القرار[١٥٥].

على مستوى التحليل الكلى، يمكن تصور أربعة أسس قانونية لتبرير استخدام القوة العسكرية ضد أفغانستان[١٥٦].

١ ـ تطبيق آلية الأمن الجماعى (الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة).

٢ ـ قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس فى مفهوم المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة.

٣ ـ قبول الدول لتدخل عسكرى من الخارج (Intervention by Invitation)

٤ ـ التدخل لاعتبارات إنسانية.

الأساسان الأخيران يستندان إلى مفاهيم قانونية عامة مستقرة (التدخل بناء على دعوة)، أو تم تبنيها وتطويرها ابتداء من التسعينيات من القرن الماضى (التدخل لاعتبارات إنسانية). أما تطبيق آلية الأمن الجماعى، أو قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس فمرجعهما المباشر هو قرارى مجلس الأمن رقمى (١٣٦٨) و(١٣٧٣) سالفى الذكر. ولكن هذين القرارين يتسمان بالغموض الشديد ولذلك تباينت مواقف الدول، كما اختلف الفقه الدولى، حول تفسيرهما وإمكانية الاستناد إليهما لتبرير التدخل العسكرى ضد أفغانستان.

التدخل العسكرى فى أفغانستان والأمن الجماعى:

لقد أكد مجلس الأمن، فى قراريه سالفى الذكر، على أن أحداث ١١ سبتمبر الإرهابية «تهدد السلم والأمن الدوليين»[١٥٧].

إن الربط بين أحداث ١١ سبتمبر الإرهابية ومفهوم تهديد السلم والأمن الدوليين يعنى أن مواجهة هذه الأحداث يجب أن تتم «بكل السبل» فى إطار وحدود الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة الذى يقضى بأن يتحمل مجلس الأمن التبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتها إلى نصابهما. وهذا يعنى أن الأمم المتحدة، من خلال مجلس الأمن، تؤكد دورها فى إدارة الأزمة التى نجمت عن أحداث ١١ سبتمبر، وعدم انفراد الولايات المتحدة بإدارتها. وقد أبدى مجلس الأمن استعداده لاتخاذ التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين فى الحالة الأفغانية المعروضة عليه. وقد تأكدت هذه الإرادة الدولية بصدور القرار رقم ١٣٧٣ الذى فرض على الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة عدة التزامات تهدف إلى الحيلولة دون ارتكاب أعمال إرهابية فى المستقبل أو ملاحقتها قانونًا فى حالة ارتكابها بالفعل. وقد شكل المجلس لجنة خاصة لمتابعة تنفيذ الدول لهذه الالتزامات. وأكد المجلس على أهمية التعاون بين الدول والعمل الجماعى فى مكافحة أعمال الإرهاب الدولى.

ولكن رغم تأكيد مجلس الأمن على ضرورة مكافحة الإرهاب الدولى «بكل السبل»، فإنه لم يذكر صراحة أن من بين هذه السبل استخدام القوة العسكرية سواء من جانب مجلس الأمن مباشرة، أو بتفويض بعض الدول باستخدامها باسمه كما فعل على سبيل المثال فى حالة الغزو العراقى للكويت عندما فوض المجلس «الدول المتعاونة مع دولة

الكويت» بتنفيذ قرارات المجلس ذات الصلة، وإعادة السلم والأمن الدوليين فى المنطقة إلى نصابهما(١٥٨).

بناء عليه، لا يمكن القول بأن مجلس الأمن قد اضطلع مباشرة بتنفيذ آلية الأمن الجماعى كما حددها الفصل السابع من الميثاق. كما لا يمكن الإدعاء بأن التدخل العسكرى الأمريكى ضد أفغانستان هو تدخل مشروع؛ لأن المجلس لم يفوض الولايات المتحدة، صراحة أو ضمنًا، باستخدام القوة العسكرية نيابة عنه فى وضع يتعلق بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين(١٥٩). على العكس، فإن نص القرارين سالفى الذكر على استعداد المجلس لاتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على السلم والأمن الدوليين فى الحالة الأفغانية وتشكيل لجنة خاصة منبثقة منه لمتابعة تنفيذ هذين القرارين، يفيد بأن المجلس قد رفض تفويض أية دولة للقيام بهذه المهمة. وكل ما يمكن قوله بأن المجلس قد احتفظ لنفسه بحق تفويض دولة، أو مجموعة من الدول، فى مواجهة أحداث ١١ سبتمبر الإرهابية «بكل سبل» - ومن بينها استخدام القوة العسكرية - إذا اقتضى الأمر ذلك.

التدخل العسكرى ضد أفغانستان والدفاع الشرعى عن النفس:

لقد أكد مجلس الأمن فى ديباجة القرارين سالفى الذكر على الحق الأصيل الذى تتمتع به الدول فى الدفاع الشرعى عن النفس.

إن الربط بين أحداث ١١ سبتمبر و«الحق الأصيل» فى الدفاع الشرعى عن النفس هو أمر هام بالفعل، فمن الملاحظ أنه فى حالة تفجير السفارتين الأمريكيتين فى كينيا وفى تنزانيا فى عام (١٩٩٨)، لم يتعرض مجلس الأمن لإشكالية مدى انطباق نص المادة (٥١) من الميثاق على هذين الحدثين بالرغم من أن الحكومة الأمريكية قد استندت رسميًا إلى ذلك النص كسند قانونى لهجومها الصاروخى ضد أفغانستان والسودان. فهل تأكيد المجلس فى القرارين رقم (١٣٦٨) و(١٣٧٣) على «الحق الأصيل» فى الدفاع الشرعى عن النفس يفيد بأن التدخل العسكرى الأمريكى ضد أفغانستان كرد فعل لأحداث ١١ سبتمبر هو تدخل مشروع استنادًا إلى ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس؟

لقد استندت الولايات المتحدة إلى ذلك الأساس صراحة. فقد أخطرت مجلس الأمن، فى (٧ أكتوبر ٢٠٠١)، بأنها وبالاشتراك مع دول أخرى قد بدأت عمليات عسكرية ضد أفغانستان عملا بحقها فى الدفاع الشرعى عن النفس وفقًا لنص المادة (٥١)

من ميثاق الأمم المتحدة، وذلك بهدف الوقاية من أعمال إرهابية فى المستقبل وردعها (To Prevent and to Deter further Attacks on the United States)[١٦٠].

وبعد مناقشة المجلس لهذا الإخطار، أصدر رئيسه بيانًا جاء فيه: إن إجماع المجلس بشأن الموقف من أحداث ١١ سبتمبر (كما عبر عنه القراران ١٣٦٨ و ١٣٧٣) «مازال قائمًا بشكل مطلق» (is absolutely maintained)[١٦١] فهل يفيد هذا البيان أن المجلس قد تبنى وجهة النظر الأمريكية التى اعتبرت أن هجمات ١١ سبتمبر هى من قبيل «الهجوم المسلح» الخارجى الذى يؤدى إلى قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس فى مفهوم المادة (٥١) من الميثاق؟

إن الإجابة عن هذا السؤال ليست مؤكدة، سواء على صعيد مواقف الدول، أو على مستوى الفقه الدولى.

فعلى صعيد السلوك الفعلى[١٦٢]، وافقت بعض الدول على اشتراك وحدات من قواتها المسلحة فى الحملة العسكرية التى قررت الولايات المتحدة شنها ضد أفغانستان. ومن بين هذه الدول نذكر: المملكة المتحدة، وألمانيا، وإيطاليا، وهولندا، وجمهورية التشيك، وكندا، واستراليا، ونيوزلاندا، واليابان.

وقد قدم عدد آخر من الدول تسهيلات لوجستية إلى القوات المتدخلة فى أفغانستان نذكر منها: جورجيا، وطاجيكستان، وأوزباكستان، والفلپين، وقطر، والمملكة العربية السعودية. . .

ولكن مجموعة أكبر من الدول، وإن أدانت هجمات ١١ سبتمبر وأعربت عن تعاطفها السياسى مع الولايات المتحدة، فإنها لم تفسر عبارة «الحرب ضد الإرهاب» بأنها تعنى بالضرورة استخدام القوة العسكرية للقضاء على جميع بؤر الإرهاب الدولى فى العالم، ولكنها تعنى مكافحة ظاهرة الإرهاب بوسائل شتى ذات طبيعة وقائية وقانونية فى الأساس دون استبعاد الأداة العسكرية، إذا اقتضى الأمر ذلك، وفى حدود قواعد الشرعية الدولية التى لا تجيز استخدام القوة العسكرية ضد دولة من الدول إلا فى إطار الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، أو بناء على حق الدفاع الشرعى عن النفس. وقد رأينا أن مجلس الأمن لم يتعرض صراحة على المستوى التنفيذى لخيار التدخل العسكرى ضد أفغانستان بناء على مفهوم «الأمن الجماعى» لمواجهة الإخلال بالسلم والأمن الدوليين من جراء أحداث ١١ سبتمبر. أما فيما يتعلق بقيام حالة الدفاع الشرعى، فإن هذه المجموعة من

الدول لم تفصح عن موقفها صراحة بشأن مدى انطباق نص المادة (٥١) من الميثاق على الحالة الأفغانية. فقد اتخذت منظمة المؤتمر الإسلامى (٥٦ دولة) قراراً يناشد الولايات المتحدة بعدم امتداد حملتها العسكرية خارج الحدود الأفغانية. وقد امتنعت المنظمة عن انتقاد الحملة العسكرية ضد تلك الدولة، كما أنها لم تؤيدها صراحة. كذلك فإن تنظيم دول آسيا والمحيط الهادى للتعاون الاقتصادى (Asia Pacific Economic Cooperation)، الذى يضم (٢١) دولة، أدان صراحة هجمات ١١ سبتمبر وجميع أشكال الإرهاب الدولى، ولكنه التزم الصمت بشأن مشروعية الضربات الجوية والصاروخية ضد أفغانستان.

خلاصة القول: لا يمكن الجزم بوجود إجماع دولى حول مشروعية التدخل العسكرى الأمريكى ضد أفغانستان على أساس قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس. ويمكن القول إجمالا بأن مواقف الدول فى هذا الصدد قد ارتبطت باعتبارات سياسية عامة، لا سيما علاقاتها مع الولايات المتحدة.

وعلى مستوى الفقه الدولى: انقسم فقهاء القانون حول مشروعية التدخل العسكرى الأمريكى ضد أفغانستان بين مؤيد ومعارض. ويرجع ذلك الانقسام، فى الأساس، إلى إشكالية تفسير نص المادة (٥١) من الميثاق بين التفسير الضيق والتفسير الواسع على نحو ما رأينا عند بحث شروط قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس فى ظل ميثاق الأمم المتحدة.

لقد أيد بعض الفقهاء - وهم أقلية - مشروعية التدخل العسكرى الأمريكى ضد أفغانستان على أساس ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس فى مفهوم نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة[١٦٣]. وسوف يتضح مضمون هذا الموقف من خلال مناقشة الحجج التى استند إليها غالبية الفقه للتدليل على عدم مشروعية التدخل العسكرى الأمريكى ضد أفغانستان على أساس أن ضوابط قيام حالة الدفاع الشرعى كما حددتها المادة (٥١) من الميثاق لا تنطبق على الحالة الأفغانية[١٦٤]. وتتلخص هذه الحجج فيما يلى:

١ - تنص المادة (٥١) من الميثاق على أن حالة الدفاع الشرعى عن النفس لا تقوم إلا إذا وقع «هجوم مسلح» على إحدى الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة. وإذا كانت الولايات المتحدة والدول التى تحالفت معها قد اعتبرت أن هجمات ١١ سبتمبر هى بمثابة عدوان مسلح خارجى عليها، فإن مجلس الأمن قد اكتفى بوصفها بأنها «هجوم إرهابى»، ولم يصفها بأنها «هجوم مسلح»، وبالتالى فإنها لا تدخل فى نطاق نفاذ المادة (٥١) من الميثاق[١٦٥].

إن هذه الحجة، فى نظرنا، هى حجة ضعيفة؛ لأن عبارة «الهجوم المسلح» فى مفهوم نص المادة (٥١) من الميثاق تعنى كل عمل عسكرى خارجى تتعرض له الدولة، سواء كان عملا إرهابيًا من شأنه ترويع السكان الآمنين أو كان غير إرهابى. فوصف مجلس الأمن أحداث ١١ سبتمبر بأنها «هجوم إرهابى» لا ينفى عنها صفة «الهجوم المسلح» الخارجى فى مفهوم المادة (٥١) من الميثاق.

٢ - إن المقصود بعبارة «الهجوم المسلح» فى مفهوم المادة (٥١) من الميثاق هو الهجوم الذى تقوم به دولة ضد دولة أخرى، وهذا ما أكدته الجمعية العامة للأمم المتحدة فى تعريفها «للعدوان» عام (١٩٧٤) كما رأينا. أما هجمات ١١ سبتمبر فقد نفذتها جماعة إرهابية خاصة التى قد يتعرض أفرادها للمساءلة الجنائية فى إطار «عالمية الاختصاص الجنائى» كما ذكرنا، ولكنها لا تؤدى إلى قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس فى مفهوم المادة (٥١) حيث إن هذه الجماعة لا تتمتع قانونًا بوصف الدولة ذات السيادة.

هذه حجة صحيحة من الناحية الفنية؛ لأن المادة (٥١) تحكم العلاقات بين الدول ذات السيادة. ومع ذلك، فإن هذه الحجة لا تحل إشكالية قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس من عدمه فى حالة استخدام القوة العسكرية ضد قواعد إرهابية متمركزة فى إقليم دولة من الدول. ففى هذه الحالة، لا يكون استخدام القوة مشروعًا إلا إذا ثبت ارتباط الدولة المعنية بنشاط هذه القواعد الإرهابية. ولذلك حرصت الحكومة الأمريكية على تأكيد مسئولية «نظام طالبان» فى أفغانستان عن أحداث ١١ سبتمبر التى ارتكبتها جماعة إرهابية تنتمى إلى تنظيم «القاعدة» المتمركز فى الدولة الأفغانية. فكأن مشروعية استخدام القوة ضد الدولة الأفغانية ترتبط بقضية إثبات مزدوجة: إثبات أن التنظيم «القاعدة» هو الذى قام بتدبير وتنظيم هجمات ١١ سبتمبر من جانب، ومن جانب آخر إثبات أن الدولة الأفغانية، التى يمثلها «نظام طالبان»، كانت ضالعة فى هذه الهجمات.

لا شك أن غالبية دول العالم كانت مقتنعة بأن هجمات ١١ سبتمبر كانت بتدبير وتنفيذ تنظيم «القاعدة». ولكن المشكلة الحقيقية تتعلق بمدى ضلوع دولة أفغانستان فى ارتكاب هذه الهجمات.

قد يقال إن المجتمع الدولى كان يعتبر، بصفة عامة، أن «نظام طالبان» قد اغتصب السلطة العليا فى دولة أفغانستان، ومن ثم فإن حكمه لا يتمتع بشرعية دولية، فلم تعترف به سوى ثلاث دول إسلامية هى: باكستان، والمملكة العربية السعودية، ودولة الإمارات المتحدة.

ومن ناحية أخرى، فإن دولة أفغانستان كانت تمر بمرحلة حرب أهلية ولم يسيطر «نظام طالبان» على كل إقليم الدولة، حيث إن الجزء الشمالى منه كان خاضعًا لما يسمى «بحكومة التحالف الشمالى» التى ادعت أنها تمثل الحكومة الشرعية للدولة الأفغانية. ولذلك قد يرى البعض أنه حتى مع افتراض مساندة «نظام طالبان» لنشاط تنظيم «القاعدة» الإرهابى، فإنه لا يمكن القول بأن أفغانستان كدولة ذات سيادة كانت على صلة مباشرة بأحداث ١١ سبتمبر وبالتالى لا يصح اعتبار هجوم ١١ سبتمبر الإرهابى بأنه من قبيل «العدوان المسلح» الخارجى كسبب لقيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس فى مفهوم نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة.

ونحن نرفض هذا المنطق؛ لأن عدم الاعتراف الدولى بمشروعية حكم «نظام طالبان» للبلاد لا ينفى أن ذلك النظام كان يمثل دولة أفغانستان باعتباره «الحكومة الفعلية» للبلاد (DE Facto Government) حيث كان يسيطر بالفعل على ٩٠٪ من إقليم الدولة. وقد تعامل المجتمع الدولى ممثلا فى مجلس الأمن، كما تعاملت الدول، ومنها الولايات المتحدة، مع حكومة طالبان على هذا الأساس. ففى قراره رقم (١٢١٤) لعام (١٩٩٨)، طالب مجلس الأمن حكومة طالبان بعدم توفير مأوى أمن للإرهابيين الدوليين وتدريبهم، كما طالبها بالتعاون مع المجتمع الدولى بتقديم الإرهابيين للعدالة. وفى قراره رقم (١٢٦٧) لعام (١٩٩٩)، أدان مجلس الأمن حكومة طالبان لعدم تنفيذها القرار السابق، واعتبر أن عدم استجابتها للمطالب التى وردت فيه يمثل «تهديدًا للسلم والأمن الدوليين». وقد تأكد هذا الموقف مرة أخرى فى قرار المجلس رقم (١٣٣٣) لعام (٢٠٠٠). إن توجيه مجلس الأمن خطابه إلى حكومة طالبان على النحو السابق يفيد اعترافه بتلك الحكومة بوصفها الحكومة الفعلية لدولة أفغانستان.

ومن جانبها تعاملت الولايات المتحدة مع حكومة طالبان على أساس أنها الحكومة الفعلية للبلاد. فبعد تفجير السفارتين الأمريكيتين فى كينيا وفى تنزانيا فى أغسطس (١٩٩٨)، طلبت الحكومة الأمريكية من حكومة طالبان ـ من خلال حكومة باكستان ـ تسليم قادة تنظيم «القاعدة» الذين يختبئون فى إقليم أفغانستان، وغلق معسكرات تدريب ذلك التنظيم فورًا[١٦٧]. وفى خطابه أمام الكونجرس فى يوم (٢٠ سبتمبر ٢٠٠١) (سبق ذكره)، طالب الرئيس الأمريكى حكومة طالبان مرة أخرى بضرورة تسليم جميع قادة تنظيم القاعدة، وحماية الدبلوماسيين والصحفيين والعاملين الأجانب فى أفغانستان، وإغلاق جميع قواعد تدريب الإرهابيين، والسماح للولايات المتحدة بتفقد هذه القواعد

للتأكد من إزالتها. وأكد الرئيس الأمريكى على أن هذه المطالب غير قابلة للتفاوض، وأن عدم الاستجابة لها سوف يعرض حكومة طالبان لنفس مصير تنظيم «القاعدة»، أى شن الحرب عليها دون هوادة.

إن المشكلة فى نظرنا لا تتعلق بمدى ارتباط تلك الحكومة بهجمات ١١ سبتمبر الإرهابية. فإن عدداً كبيراً من الدول لا يوافق على استخدام القوة العسكرية ضد دولة معينة لمجرد توفيرها ملاذا للإرهابيين، دون أن تتعاون معهم بشكل إيجابى فى ارتكاب أعمال الإرهاب. فإن هذا الموقف السلبى قد يثير قضية المسئولية الدولية العامة لتلك الدولة، ولكنه لا يمثل فى ذاته أساسًا قانونيًا لاستخدام القوة ضدها بحجة ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس. فهل يمكن وصف تعاون حكومة طالبان مع تنظيم «القاعدة» فى تدبير وتنفيذ هجمات ١١ سبتمبر بأنه قد بلغ درجة من الإيجابية بحيث يمكن وصفه بأنه من قبيل «العدوان المسلح غير المباشر» ضد الولايات المتحدة يبرر استخدام القوة ضد دولة أفغانستان استناداً إلى ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس؟

صحيح أن حكومة طالبان قد ساندت تنظيم «القاعدة» سياسيًا، كما وفرت له ملاذًا آمنًا وقاعدة للتدريب. ولكن يرى البعض(١٦٨)، ونحن نشاطرهم الرأى، أن هذه العلاقة بين حكومة طالبان وتنظيم «القاعدة» لا تصلح أساسًا كافيًا لاتهام حكومة طالبان بأنها كانت ضالعة فى ارتكاب هجمات ١١ سبتمبر. فإن المجموعة الإرهابية التى نفذت هذه الهجمات لم تنطلق من إقليم أفغانستان ولم تكن خاضعة لتوجيهات ورقابة حكومة طالبان. وبالتالى فإن شن حرب شاملة ضد دولة أفغانستان، التى لم ترتكب عدوانًا مسلحًا مباشراً أو غير مباشر ضد الولايات المتحدة، يعتبر عملا غير مشروع؛ لأنه لا يدخل فى إطار ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس، كما حددته المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة.

٣ـ لقد شنت الولايات المتحدة الحرب ضد تنظيم «القاعدة وحكومة طالبان بعد مضى قرابة ثلاثة أسابيع من تنفيذ هجمات ١١ سبتمبر. فقد كان ـ إذن ـ لدى الحكومة الأمريكية متسع من الوقت لتقديم الدليل القاطع على أن هذه الهجمات كانت من تدبير وتنفيذ تنظيم «القاعدة» بالتعاون مع حكومة طالبان، ولكنها لم تفعل. ومن ثم، فإن تدخلها العسكرى ضد أفغانستان يكون عملا غير مشروع؛ لأن أية دولة قد تدعى كذبًا بأن الهجوم الإرهابى الذى تعرضت له كان من فعل تنظيم إرهابى معين بالتعاون مع حكومة دولة معينة لشن حرب هجومية ضد تلك الدولة بحجة الدفاع

عن النفس، بينما الغرض من تلك الحرب هو تحقيق أهداف استراتيجية عامة لا تمت بصلة إلى قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس فى مفهوم نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة.

يمكن قبول هذه الحجة، ولكن بتحفظ شديد. فإن عدم تقديم الدليل القاطع على مصدر العدوان الذى وقع لا يحول دون استخدام القوة لدفع العدوان على أساس قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس وفقًا لنص المادة (٥١) من الميثاق. ولذلك، فإن هذه المادة أوجبت على الدولة ضرورة إبلاغ مجلس الأمن فورًا بما تتخذه من تدابير عسكرية بحجة قيام حالة الدفاع الشرعى عن نفسها، وذلك للتأكد من جدية ذلك الادعاء وعدم التعسف فى ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس.

٤ ـ تتوقف ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس بتدخل مجلس الأمن لقمع العدوان وإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما فى إطار آلية الأمن الجماعى التى ينظمها الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وحيث إن مجلس الأمن قد تدخل لمواجهة أحداث ١١ سبتمبر فور وقوعها، واتخذ قرارين فى هذا الصدد فى نطاق الفصل السابع من الميثاق، وفرض على الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة التزامات محددة لمكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى ليس من بينها استخدام القوة العسكرية، فإنه يكون قد حجب مسبقًا حق الدول فى ممارسة حقها فى الدفاع الشرعى عن النفس. وبالتالى، فإن التدخل العسكرى الأمريكى ضد أفغانستان هو عمل غير مشروع؛ لأنه يصادر حق مجلس الأمن فى ممارسة اختصاصاته الأمنية.

لا يمكن قبول هذه الحجة فى صيغتها المطلقة. فقد استقر التعامل بين الدول، كما استقر الفقه الدولى فى مجمله على أن مجرد مناقشة مجلس الأمن لموقف معين يهدد السلم والأمن الدوليين أو يخل بهما، وإدانته لذلك الموقف، واتخاذ تدابير سياسية واقتصادية لمواجهته لا يحول دون ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس. ولذلك فإن قرار مجلس الأمن الصادر فى ٢٨ سبتمبر والذى نص على التدابير الجماعية السياسية والاقتصادية والقانونية التى يتعين اتخاذها إزاء أحداث ١١ سبتمبر قد أكد فى نفس الوقت فى ديباجته على «الحق الأصيل» فى الدفاع الشرعى عن النفس كما ذكرنا. والصحيح أن ممارسة ذلك الحق لا تتوقف إلا إذا اتخذ مجلس الأمن بالفعل التدابير العسكرية اللازمة لردع العدوان وإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما، وهو ما لم يحدث فى الحالة الأفغانية.

٥ ـ قياسًا على حق الأفراد فى الدفاع عن أنفسهم طبقًا للنظم القانونية الوطنية ، فإن المواجهة العسكرية لأعمال الإرهاب الدولى ـ استناداً إلى حق الدفاع الشرعى عن النفس ـ لا تكون مشروعة إلا إذا كانت فورية ، أى فى أعقاب العمل الإرهابى مباشرة ، ومتوازية مع استمراره . وحيث إن التدخل العسكرى الأمريكى فى أفغانستان قد حدث بعد مرور فترة زمنية طويلة نسبيًا (قرابة ثلاثة أسابيع) على هجمات ١١ سبتمبر ، فإنه يكون غير مشروع[١٦٩] .

ونرى أن هذا الاستنتاج فى غير محله أخذًا فى الاعتبار اختلاف طبيعة المجتمع الدولى عن المجتمع الوطنى ، وهو اختلاف ينعكس بالضرورة على نوعية العلاقات الدولية . ومن هذا المنظور ، فإن رد الفعل العسكرى الفورى على أعمال الإرهاب ليس شرطًا أساسيًا لمشروعيته ؛ لأن الدول تحتاج إلى فترة زمنية معقولة ، تختلف فى كل حالة عن الأخرى للإعداد للرد العسكرى المناسب ؛ ولذلك تقبل الدول ، كما يقر الفقه الدولى فى مجمله ، أن الرد العسكرى لدفع عدوان قد وقع بالفعل قد يأتى متأخرًا بعض الشىء (Delayed response).

ومن ناحية أخرى ، فقد استقر العمل بين الدول على أن المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة لا تحول دون حق استخدام القوة العسكرية لإجهاض أعمال إرهابية مستقبلة ، أو ما يسمى بالدفاع الشرعى «الاستباقى» أو «الوقائى» عن النفس (anticipatory preventive self- defense) ، إذا ثبت وجود خطر وشيك (Imminent) بوقوع عدوان على الدولة[١٧٠] . وقد استندت الحكومة الأمريكية صراحة إلى حق الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس فى بلاغها إلى مجلس الأمن بشأن بدء عملياتها العسكرية ضد تنظيم «القاعدة» وحكومة طالبان فى أفغانستان . فهل يمكن القول بأن الولايات المتحدة كانت معرضة بالفعل لهجمات إرهابية وشيكة الوقوع؟ هناك دلائل قوية تحملنا على الإجابة عن هذا السؤال بالإيجاب . فقد تعرضت الولايات المتحدة من قبل لعدد من الأعمال الإرهابية من تدبير وتنفيذ تنظيم «القاعدة» . كما صدرت تصريحات كثيرة من قادة التنظيم ، وعلى رأسهم أسامة بن لادن ، يتوعدون فيها الولايات المتحدة بارتكاب المزيد من الأعمال الإرهابية على غرار تفجيرات ١١ سبتمبر ، وربما أكثر منها خطورة . ولذلك يمكن القول بوجود خطر حقيقى وداهم يهدد الولايات المتحدة ويبرر ، من حيث المبدأ ، الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس .

ومع ذلك ، ينبغى ملاحظة أنه لم تكن هناك ضرورة ملحة لاستخدام القوة العسكرية ضد أفغانستان قبل اختبار فاعلية الوسائل الوقائية المختلفة من أعمال الإرهاب ، والتى

أقرها مجلس الأمن فى قراره رقم (١٣٧٣) سابق الذكر. ففى ممارسة حق الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس لا يجوز استخدام القوة العسكرية إلا فى آخر المطاف (last resort) بعد ثبوت فشل الوسائل غير العسكرية فى تحقيق الوقاية المطلوبة.

٦ - إن الاستناد إلى حق الدفاع الشرعى لضرب قواعد الإرهاب الدولى فى دولة أجنبية مشروط بأن يقتصر استخدام القوة على تحقيق ذلك الهدف دون غيره من الأهداف، وهو ما يعرف بقاعدة «التناسب». ولكن هذا الشرط لم يتحقق فى الحالة الأفغانية. فلم تكتف الولايات المتحدة بتدمير قواعد تنظيم «القاعدة» ولكنها دمرت أيضًا منشآت حكومة طالبان العسكرية والمدنية، كما دمرت مرافق البنية الأساسية فى مجمل إقليم أفغانستان، والتى لم يكن لها صلة بالنشاط الإرهابى لتنظيم «القاعدة». وبات واضحًا تمامًا أن الهدف الحقيقى لتدخل القوات الأمريكية فى أفغانستان هو العمل على الإطاحة بنظام حكم طالبان، وإقامة حكومة مركزية جديدة فى البلاد تكون موالية تمامًا للولايات المتحدة. وهذا ما يفسر مساندة القوات الأمريكية لما كان يسمى «بالتحالف الشمالى» الذى كان يسعى لاستعادة مقاليد الحكم المركزى فى البلاد.

من هذا المنظور، يمكن القول بأن التدخل العسكرى الأمريكى فى أفغانستان قد تجاوز حدود الدفاع الشرعى عن النفس، وبالتالى يعتبر عملا غير مشروع قانونًا.

٧ - تجدر ملاحظة أن التدخل العسكرى الأمريكى فى أفغانستان قد انتهك قواعد القانون الدولى الإنسانى التى تحكم مشروعية وسائل وأساليب القتال فى النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية. فقد تعمدت القوات الأمريكية تدمير أهداف مدنية كثيرة. ولعل أبرز الأمثلة لذلك قصف حى سكنى فى كابول فى (١٣ أكتوبر ٢٠٠١) باستخدام قنابل زنة ألفى رطل. وقد تكرر قصف الأهداف المدنية فى كابول وفى مدن أخرى[١٧٢]. ولعل أكثر انتهاكات القانون الدولى الإنسانى استفزازًا للضمير العالمى ذلك القصف الجوى الذى حدث فى يوم (١٦ أكتوبر ٢٠٠١) لمستودع تابع للجنة الدولية للصليب الأحمر فى كابول، والتى كانت تقدم إغاثة إنسانية عاجلة (غذاء وبطاطين) لقرابة ٥٥ ألف فرد أفغانى من ضحايا الحرب. وقد اعتذرت قيادة القوات الأمريكية عن هذا القصف مدعية بأنه حدث «بطريق الخطأ». ولكن هذا الاعتذار لم يمنع تكرار نفس «الخطأ»، وعلى نفس الموقع، يوم ٢٦ أكتوبر[١٧٣].

وهكذا يمكن القول بأن التدخل العسكرى الأمريكى فى أفغانستان قد تجاوز حدود الدفاع الشرعى عن النفس وأخذ طابع أعمال الانتقام (reprisals) التى يحرمها القانون الدولى المعاصر تحريمًا مطلقًا كما سبق أن ذكرنا . فلا يجوز شرعًا الانتقام من حكومة طالبان لجريمة لم ترتكبها أصلا بل حتى مع افتراض ارتكابها لتلك الجريمة . وكما قال - بحق - الفقيه المصرى محمد نور فرحات ، «إن منطق حقوق الإنسان والشعوب يفرض علينا ألا نعاقب شعبًا بجريمة فرد على فرض ثبوتها ، وألا نعاقب أمة بجريمة حكومة وإلا كان هذا إقرارًا منا بمنطق الإرهاب الذى ندينه(١٧٤) . فلا يجوز مكافحة الإرهاب الدولى بإرهاب مضاد .

وثمة مظهر آخر لانتهاك قواعد القانون الدولى الإنسانى فى الحالة الأفغانية . فقد انتهكت الولايات المتحدة اتفاقية جنيف الثالثة الخاصة بمعاملة أسرى الحرب . فقد ادعت الحكومة الأمريكية بأن المقاتلين من تنظيم «القاعدة» ومن قوات طالبان لا يتمتعون بصفة «أسرى الحرب» . وينتهك هذا الموقف صراحة نص المادة الرابعة من الاتفاقية المذكورة ، والتى تحدد المقصود بأسرى الحرب بأنه يشمل المقاتلين من حركات المقاومة الشعبية للاحتلال الأجنبى ، وهو ما ينطبق على مقاتلى تنظيم «القاعدة» ، ناهيك عن أفراد القوات المسلحة الأفغانية . ومن ثم ، فإن نقل هؤلاء المقاتلين إلى القاعدة العسكرية الأمريكية فى جوانتانامو(كوبا) ، والمعاملة الإنسانية التى يتعرضون لها ، وامتهان كرامتهم ، وتشكيل لجان عسكرية أمريكية لمحاكمتهم بدلا من مثولهم أمام القضاء العادى(١٧٥) ، كل هذا يمثل انتهاكات واضحة لقواعد القانون الدولى الإنسانى التى تحمى فئة أسرى الحرب .

خلاصة القول: نرى أن التدخل العسكرى الأمريكى فى أفغانستان هو عمل غير مشروع ؛ لأنه لم يلتزم بالضوابط التى وضعها ميثاق الأمم المتحدة على ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس ، كما أنه انتهك ، ولا زال ينتهك ، قواعد القانون الدولى الإنسانى فيما يتعلق بمعاملة المدنيين أثناء النزاعات المسلحة ومعاملة أسرى الحرب .

وفى الأخير ، يمكن القول بأن إشارة مجلس الأمن ، فى قراريه سالفى الذكر ، إلى «الحق الأصيل» فى الدفاع الشرعى عن النفس لا تعنى ترخيصًا للولايات المتحدة باستخدام القوة ضد أفغانستان على أساس ممارسة حقها فى الدفاع الشرعى عن نفسها كرد فعل لأحداث ١١ سبتمبر ، ولكنها تعبر فقط عن استعداد المجلس للموافقة على استخدام القوة على هذا الأساس إذا اقتضى الأمر ذلك ، إذا استمرت الأعمال الإرهابية التى يقوم بها تنظيم «القاعدة» ضد الولايات المتحدة .

التدخل العسكرى الأمريكى فى أفغانستان بناء على دعوة من تلك الدولة:

من المعلوم أن القانون الدولى يقر مشروعية التدخل العسكرى فى إقليم دولة أجنبية إذا تم ذلك التدخل بناء على دعوة من الحكومة الشرعية لتلك الدولة (intervention by invitation) وقد رحبت حكومة «التحالف الشمالى» فى أفغانستان بالتدخل العسكرى الأمريكى ضد تنظيم «القاعدة» وضد نظام حكم طالبان فى كابول والمتعاون مع تنظيم «القاعدة»، فهل يمكن اعتبار ذلك الترحيب بمثابة قبول دولة أفغانستان للتدخل العسكرى الأمريكى بناء على افتراض أن «حكومة التحالف الشمالى» هى الحكومة الشرعية لأفغانستان؟

نحن نرفض هذا التصور؛ لأنه قائم على افتراض لا يستند إلى أساس من الواقع أو من القانون. صحيح أن المجتمع الدولى قد رفض الاعتراف قانونًا بشرعية «حكومة طالبان»، ولكنه تعامل مع هذه الحكومة بحكم أنها كانت تتمتع بالسلطة الفعلية فى البلاد كما ذكرنا. كذلك رفض المجتمع الدولى الاعتراف بشرعية «حكومة التحالف الشمالى». فلم يعترف بها سوى الاتحاد الروسى وبعض دول آسيا الوسطى التى استقلت من الاتحاد السوفيتى السابق. ولم يتعامل المجتمع الدولى مع «حكومة التحالف الشمالى» باعتبارها الحكومة الفعلية فى البلاد[١٧٦]. كما أن هذه الحكومة لم تكن تسيطر سوى على ١٠٪ من إقليم دولة أفغانستان، كما أن هذه الحكومة قد تشكلت من تحالف بعض الفصائل الأفغانية الصغيرة والمتناحرة فيما بينها، ولم تتمتع بأى سند شعبى فى البلاد. وبناء على ذلك، لا يمكن القول بأن هذه الحكومة كانت الحكومة الشرعية فى أفغانستان، وأنه يحق لها بهذه الصفة، دعوة دولة أجنبية إلى التدخل العسكرى فى البلاد[١٧٧]. يضاف إلى ذلك أن الولايات المتحدة ادعت مشروعية تدخلها العسكرى فى أفغانستان استنادًا إلى ممارسة حقها فى الدفاع الشرعى عن الذات كما ذكرنا، ولم تطرح فى أى وقت من الأوقات فكرة مشروعية تدخلها استنادًا إلى دعوة حكومة أفغانستان الشرعية (حكومة التحالف الشمالى) لها بالتدخل.

التدخل العسكرى الأمريكى فى أفغانستان بناء على اعتبارات إنسانية:

حيث إن السمة الأساسية لأعمال الإرهاب هى التعرض لحياة المدنيين الآمنين وترويعهم، فإنه يمكن القول، من الناحية النظرية، بأن استخدام القوة العسكرية لمكافحة الإرهاب الدولى يندرج فى إطار ما يسمى بالتدخل «لاعتبارات إنسانية»، وهو إطار عام

لتبرير التدخل العسكرى فى شئون الدول الأخرى، كما سنرى فى الفصل التالى من هذه الدراسة.

ولكن الاستناد إلى هذا المدخل لم يكن مطروحًا فى الحالة الأفغانية. فإن مجلس الأمن لم يعتبر أن الوضع الداخلى فى أفغانستان من حيث نوعية العلاقة بين الحكومة والمحكومين أو من حيث معاناة الشعب الأفغانى من الجوع، يهدد السلم والأمن الدوليين، كما فعل، على سبيل المثال، فى حالة التدخل فى كوسوفو أو فى الصومال كما سنرى. كذلك فإن الحكومة الأمريكية قد تجنبت الإشارة إلى الاعتبارات الإنسانية العامة لتبرير تدخلها العسكرى فى أفغانستان. وإذا كانت البيانات الرسمية قد أكدت على حق الولايات المتحدة فى حماية مواطنيها فى الخارج من أعمال الإرهاب، فإنها قد استندت إلى حجة الدفاع الشرعى عن النفس بناء على افتراض أن العدوان المسلح على المواطنين فى الخارج هو عدوان على دولة جنسيتهم.

خلاصة القول: أنه فيما يتعلق بإشكالية مشروعية التدخل العسكرى فى أفغانستان، فإن المدخل الوحيد الذى تبنته الحكومة الأمريكية هو الادعاء بممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس، وهو ادعاء محل شك بالقياس إلى الضوابط التى يفرضها القانون الدولى على ممارسة ذلك الحق خاصة تلك التى تتعلق بأسبابه وأهدافه.

من العرض السابق لبعض السوابق الدولية الهامة التى تم فيها استخدام القوة العسكرية كأداة لمكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى نخرج بالاستنتاج العام التالى: لم يتم استخدام الشق العسكرى لآلية «الأمن الجماعى»، سواء فى شكل مباشر من جانب مجلس الأمن، أو فى شكل غير مباشر من خلال تفويض المجلس لبعض الدول بتنفيذ هذه الآلية نيابة عنه. والأساس الوحيد الذى استندت إليه الدول لتبرير تدخلها العسكرى فى دول أخرى بحجة مكافحة الإرهاب الدولى هو الإدعاء بقيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس وفقًا لنص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة. وقد رأينا أن هذه المادة تضع ضوابط محددة لقيام حالة الدفاع الشرعى من حيث سبب قيامها، وتوقيت التدخل العسكرى والهدف منه. وقد تباينت مواقف الدول، كما اختلف الفقه الدولى، حول تفسير هذه الضوابط فيما يتعلق بمكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى. ويمكن ايجاز هذا التباين وهذا الاختلاف فيما يلى:

• أولاً: فيما يتعلق بسبب قيام حالة الدفاع الشرعى، نرصد ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول: يتمسك بمنطوق نص المادة (٥١) من الميثاق الذى ينص صراحة على أن حالة الدفاع الشرعى لا تقوم إلا إذا وقع عدوان مسلح، مباشر أو غير مباشر، على الدولة ذاتها من جانب دولة أخرى. ومن ثم، فإن تعرض مواطنى الدولة فى الخارج لأعمال إرهابية لا يصلح أساسًا لقيام حالة الدفاع الشرعى[١٧٨]. ومن ناحية أخرى، فإن الأعمال الإرهابية التى ارتكبت فى عدة دول قد نفذتها جماعات خاصة ولم تنفذها دول بالمفهوم القانونى. ومن هذا المنظور، فإن التدخل العسكرى الإسرائيلى ضد تونس، والتدخل العسكرى الأمريكى ضد ليبيا، والتدخلات العسكرية لإنقاذ رهائن محتجزين فى الخارج هى تدخلات غير مشروعة على أساس الدفاع الشرعى عن النفس لانعدام توفر ركن العدوان فى مفهوم نص المادة (٥١) من الميثاق.

الاتجاه الثانى: يرى أن نص المادة (٥١) من الميثاق قد اقتصر على ذكر مظهر واحد لقيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس ألا وهو العدوان المسلح من جانب دولة على السلامة الإقليمية والاستقلال السياسى لدولة أخرى. ولكن إلى جانب هذا المظهر التقليدى للعدوان، فإن هناك مظاهر أخرى للعدوان لا تسند بالضرورة إلى مؤسسة الدولة كمفهوم قانونى، ولكنها تسند إلى كيانات خاصة مثل الجماعات الإرهابية. ولا يستبعد القانون الدولى العام هذه المظاهر غير التقليدية للعدوان. وبناء على ذلك، يحق للدولة اتخاذ التدابير العسكرية اللازمة للدفاع عن نفسها وعن مواطنيها ومصالحها فى الخارج ضد جميع صور العدوان التقليدية منها وغير التقليدية، ومنها أعمال الإرهاب التى تتعرض لها، سواء وقعت هذه الأعمال داخل حدود الدولة أو خارجها[١٧٩]. وواضح أن هذا الاتجاه يقر بمشروعية استخدام القوة العسكرية فى جميع الحالات السابق ذكرها على أساس ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس.

الاتجاه الثالث: يأخذ موقفًا وسطًا بين الاتجاهين السابقين، فيقول إنه يحق لدولة الدفاع عن نفسها فى حال تعرضها، أو تعرض مواطنيها ومنشآتها فى الخارج، لأعمال إرهابية تقوم بها جماعات خاصة شريطة إثبات أن هذه الجماعات على صلة بدولة معينة، وأن تكون هذه الأعمال على درجة من الخطورة والجسامة والانتظام بحيث لو قامت بها قوات نظامية لاعتبرت من قبيل العدوان المسلح على الدولة المستهدفة[١٨٠]. وبناء على ذلك فإن مصرع ثلاثة إسرائيليين فى قبرص (١٩٨٥)، وتفجير ملهى ليلى فى برلين (١٩٨٦) لايبرران الغارة الإسرائيلية على تونس، أو الغارة الأمريكية على ليبيا. أما التدخل

العسكرى الأمريكى ضد أفغانستان (١٩٩٨ـ ٢٠٠١ ـ ٢٠٠٣) فهو عمل مشروع؛ لأنه عبارة عن رد فعل على حلقات متصلة من الأعمال الإرهابية، وأن الجماعة الإرهابية التى نفذتها على صلة بالحكومة الفعلية لدولة أفغانستان. ونحن نميل إلى قبول هذا التوجه الفقهى ولكن بشرط إثبات أن صلة دولة أفغانستان بالجماعة الإرهابية قد بلغت درجة من الإيجابية بحيث يمكن القول بأننا أمام عدوان مسلح غير مباشر من جانب تلك الدولة على دولة أخرى (الولايات المتحدة).

• ثانيًا: فيما يتعلق بتوقيت التدخل العسكرى، نرصد أيضًا ثلاثة اتجاهات مختلفة:

الاتجاه الأول: يرى أن التدخل العسكرى يجب أن يتزامن مع ارتكاب العمل الإرهابى (on- going terrorist attack)، أو يأتى بعد ارتكابه مباشرة. أما رد الفعل اللاحق فيعتبر من قبيل أعمال الانتقام، أى توقيع العقاب على مرتكبى العمل الإرهابى وعلى الدول التى تساندهم أو تتغاضى عن أنشطتهم الإجرامية. وحيث إن القانون الدولى المعاصر يمنع بشكل مطلق استخدام القوة على سبيل الانتقام بصرف النظر عن دوافعه، فإن استخدام القوة فى السوابق التى ذكرناها هو غير مشروع؛ لأنه حدث بعد انتهاء العمل الإرهابى بفترة زمنية طويلة نسبيًا، فكان ـ إذَن ـ من قبيل أعمال الانتقام المحظورة، وليس من قبيل الدفاع الشرعى عن النفس الذى يهدف فقط إلى مواجهة عدوان قائم بالفعل، أو مواجهة خطر داهم بالعدوان[١٨١].

الاتجاه الثانى: يرى أن الرد العسكرى الفورى على أعمال الإرهاب ليس شرطًا لمشروعيته[١٨٢]. ولا ينبغى هنا القياس على حق الدفاع الشرعى الذى يتمتع به الأفراد فى نطاق النظم القانونية الوطنية. فالدول، كأشخاص اعتبارية، تحتاج بعض الوقت لاتخاذ قرار بالتدخل أو عدم التدخل العسكرى. وإذا اتخذت قرارًا بالتدخل، فإنها تحتاج لبعض الوقت لإعداد الوسائل المناسبة للتدخل. ومن ثم، يكون من غير الواقعى اشتراط فورية العمل العسكرى المضاد للعمل الإرهابى لكى يكون مشروعًا. ويرجع تقدير الفترة الزمنية بين العمل الإرهابى والرد العسكرى المضاد إلى مقتضى الحال.

الاتجاه الثالث: يغفل تمامًا عنصر توقيت الرد العسكرى[١٨٣]. فإن مواجهة أعمال الإرهاب قد تتم بعد انتهاء العمل الإرهابى بفترة من الزمن قد تطول. وطول الفترة الزمنية لا تؤثر فى الطبيعة الدفاعية للرد العسكرى. ومن ناحية أخرى، يرى هذا الاتجاه الفقهى أن

الدفاع الشرعى يتضمن ـ طبقًا لقواعد القانون الدولى العام ـ بعدًا عقابيًا ؛ حيث إنه لا يهدف فقط إلى دفع العدوان، ولكنه يهدف أيضًا إلى ردع المعتدى ومنعه من تكرار عدوانه فى المستقبل. ولذلك، فإنه ليس من المنطق، أو من الواقع، حظر أعمال الانتقام حظرًا مطلقًا، خاصة بعد أن ثبت عجز الأمم المتحدة فى ضمان أمن الدول فى مواجهة الاستخدامات غير المشروعية للقوة. ومن ثم، فإن هذا الاتجاه الفقهى يرى ضرورة التخلى عن التفرقة التى أقرتها الأمم المتحدة بين مفهوم الدفاع الشرعى عن النفس ومفهوم الانتقام، وتفسير نص المادة (٥١) من الميثاق على نحو يسمح باستخدام القوة لمواجهة عمل إرهابى قائم بالفعل أو على وشك الوقوع، وردع القائمين به لإثنائهم، وإثناء غيرهم، عن ارتكاب مثل هذه الأعمال فى المستقبل.

وحتى لو سلمنا جدلا بصحة هذا المفهوم الموسع للدفاع الشرعى، فإننا نرى أنه لا يصلح سندًا لمشروعية استخدام القوة فى السوابق التى استعرضناها. فإن استخدام القوة خارج الحدود الإقليمية للدولة يمثل عدوانًا سافرًا على السلامة الإقليمية والاستقلال السياسى للدول. فإن خطف الإرهابيين لمحاكمتهم، أو قتلهم، أو شن غارات ضد دولة متهمة بالتعاون مع الإرهابيين أو بالتغاضى عن أنشطتهم الإرهابية هى أعمال لا يمكن تبريرها على أساس ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس حتى فى مفهومه الموسع.

• ثالثا: فيما يتعلق بعنصر التناسب بين الفعل الإرهابى والرد العسكرى المضاد، نرصد ثلاثة اتجاهات[١٨٤]:

الاتجاه الأول يرى ضرورة أن يتناسب رد الفعل العسكرى مع جسامة كل عمل إرهابى على حدة. وبناء على ذلك فإن الغارة الإسرائيلية على تونس، والغارة الأمريكية على ليبيا، والحرب الأمريكية الشاملة ضد أفغانستان كرد فعل لأحداث (١١ سبتمبر ٢٠٠١) تعتبر أعمالا غير مشروعة؛ لأنها تجاوزت فى مداها حجم العمل الإرهابى الذى تسبب فى رد الفعل العسكرى المضاد. كذلك يرى هذا الاتجاه أنه لا يحق للدولة ضحية الإرهاب أن تستخدم القوة إلا بالقدر الذى يمنع استمرار العمل الإرهابى.

واضح أن هذا الاتجاه الفقهى لا يؤيد استخدام القوة بعد فترة زمنية فى ارتكاب العمل الإرهابى: فالرد العسكرى يجب أن يكون فوريًا كما أنه يرفض فكرة معاقبة الإرهابيين ومعاقبة الدول التى تساندهم. فعنصر الزمن وعنصر التناسب متلازمان.

الاتجاه الثانى يرى أن قاعدة التناسب لا تطبق على كل حالة على حدة، ولكن يجب أن يؤخذ فى الاعتبار أيضًا الأضرار التراكمية التى أسفرت عنها أعمال إرهابية متوالية (Cumulative proportionality) فلا ينبغى تقدير الأضرار التى أسفرت عنها الغارة الإسرائيلية على تونس، أو الأضرار التى أسفرت عنها الغارة الأمريكية على ليبيا بالقياس إلى جسامة العمل الإرهابى السابق لها بمفرده، ولكن بقدر جسامة جميع الأضرار التى ترتبت على الأعمال الإرهابية السابقة ضد الدولة الضحية.

الاتجاه الثالث يرى أنه حتى إذا طبقت قاعدة التناسب على كل حالة على حدة، فلا يجب استبعاد فكرة أن رد الفعل العسكرى يهدف أيضًا إلى ردع الإرهابيين ومن يساندهم عن القيام بأعمال إرهابية فى المستقبل.

ونحن نرفض الاتجاهين الثانى والثالث؛ لأنهما يتجاوزان بكثير نطاق ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس حتى فى مفهوم موسع، ويرتكزان أساسًا على فكرة الانتقام المحظورة دوليًا؛ كما سبق القول.

ويرتبط عنصر التناسب بإشكالية تحديد الأهداف التى تكون محلا للرد العسكرى المضاد على أعمال الإرهاب. فينبغى إثبات الصلة بين المنشآت المستهدفة والأعمال الإرهابية. أما قصف أهدف عشوائية على سبيل الانتقام فهو أمر غير مشروع. وعلى أية حال، نرصد شبه إجماع فى الفقه، من حيث المبدأ، يؤكد ضرورة تفادى تعرض الأبرياء للضرر من جراء العمل العسكرى المضاد للفعل الإرهابى. ومع ذلك يرى البعض أنه لا يمكن تفادى بشكل مطلق تعرض الأبرياء للأضرار الجانبية (Collateral damages) التى تصاحب عادة كل عمل عسكرى نظرًا لانتشار الإرهابيين عادة فى المناطق السكنية، فيكون من المستحيل عزلهم عن السكان الأبرياء. وقد استندت الولايات المتحدة إلى هذه الحجة فى عملية قصفها الجوى لليبيا وفى حربها ضد تنظيم «القاعدة» ونظام حكم «طالبان» فى أفغانستان، واستندت إليها إسرائيل لتبرير قصف معسكرات اللاجئين الفلسطينيين فى لبنان (حادث قانا على سبيل المثال). ولا زالت إسرائيل تستند إلى هذه الحجة لتبرير سياسة القمع الجماعى التى تمارسها ضد الشعب الفلسطينى فى الأراضى المحتلة. ونحن نرفض هذا المنطق ونرى ضرورة الالتزام بقواعد القانون الدولى الإنسانى التى تحكم مشروعية وسائل وأهداف القتال أثناء الصراعات المسلحة فى جميع صورها بما فيها حروب التحرر القومية.

لقد اقتصرنا على تحليل قضية مشروعية التدخل العسكرى لمكافحة الإرهاب خارج إقليم الدولة. وفى الحقيقة، فإن الأسئلة التى طرحت فى هذا النطاق، خاصة ما يتعلق

منها بعنصر التوقيت، وعنصر التناسب، ونوعية الهدف الذى يكون محلا للعمل العسكرى المضاد، لا تظهر بوضوح إلا بالنسبة لنوعية خاصة من أعمال الإرهاب، والتى تتسم بقدر من الاستمرارية مثل تعرض مواطنى دولة لأخطار جسيمة أو احتجازهم كرهائن فى مجال إقامتهم بالخارج والتدخل العسكرى لإنقاذهم. ولكن هذه النوعية من التدخل العسكرى لا تهدف فقط إلى مكافحة الإرهاب، ولكنها تندرج أيضًا تحت موضوع أكثر شمولا ألا وهو التدخل «لاعتبارات إنسانية»، فإن الهدف من هذا التدخل لا يكون مكافحة الإرهاب فى ذاته، ولكن العمل على حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية إذا تعرضت للخطر سواء نتيجة لأعمال إرهابية، أو نتيجة لأوضاع سياسية عامة. وهذا هو موضوع الفصل السابع من هذه الدراسة.

وفى الأخير، ينبغى ملاحظة أن الأداة العسكرية قد استحوذت حتى الآن على الجزء الأكبر من جهود مكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى. وقد انصرف اهتمام هذه الدراسة إلى تقييم «مشروعية» استخدام هذه الأداة. ولا يتسع المقام لتقييم مدى «فاعلية» هذه الأداة فى تحقيق الهدف المنشود. ونكتفى فى هذا الصدد بملاحظة أن التجربة قد أثبتت أن الاحتكام إلى القوة العسكرية فقط له تداعيات سلبية واضحة على حقوق الإنسان والديمقراطية وحكم القانون فى العالم بإهدار حق الأفراد والشعوب فى الأمن والاستقرار والتنمية الاقتصادية والاجتماعية أخذًا فى الاعتبار هويتهم الدينية والثقافية التى تمتد جذورها إلى الماضى السحيق. وكما ذكرنا فى مستهل هذا الفصل من الدراسة، فإن ظاهرة الإرهاب هى ظاهرة معقدة من حيث دوافعها وتجلياتها وبالتالى يكون من العبث الاعتماد فقط على القوة العسكرية لمكافحتها. فالتعاون الدولى هو وحده الكفيل بالحد من انتشار هذه الظاهرة الخطيرة من خلال الوسائل السلمية - وهى متعددة - التى تستهدف معالجة الجذور العميقة للإرهاب، وأهمها إحباطات التنمية الاقتصادية، وغياب العدالة الاجتماعية، وانعدام المشاركة السياسية الفعلية، ورغبة الهيمنة والتسلط على الصعيدين الوطنى والدولى.

* * *

هوامش الفصل السادس

(١) راجع بصفة عامة .

عصام صادق رمضان، «الأبعاد القانونية للإرهاب الدولى»، السياسة الدولية، العدد (٨٥)، يوليو ١٩٨٦، ص ٨-٣٦؛ إسماعيل غزال، الإرهاب والقانون الدولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، (١٩٩٠).

SOTTILE (A), "Le terrorisme international", R.C.AD.I., 1938 (III), Tome 65, pp.87-184;BASSIOUNI (M.C.), ed., Legal Responses to International Terrorism, Charlottes Ville, 1988; CASSESE (A), Terrorism, Politics and Law, Cambridge, 1989; GUILLAUME (G), "Terrorism et droit international ", R.C.A.D.I., 1989 (III) Tome 215. pp,287-416.

(٢) من أبرز الأمثلة لهذا النوع من الإرهاب قيام طائفة «أوم الدينية المتطرفة فى اليابان باستخدام غاز السارين السام فى هجوم على نفق فى طوكيو فى مارس (١٩٩٥)، مما أسفر عن مقتل عشرة أشخاص وإصابة خمسة آلاف آخرين».

(٣) مثل ميكروب «الجمرة الخبيثة»، والفيروسات المختلفة .

(٤) فى جميع الدول الإسلامية، وعلى المستوى الحكومى والفكر بصفة عامة، تم تنميط حركات الصحوة الإسلامية التى فجرها نجاح الثورة الإسلامية فى الاستيلاء على السلطة فى إيران فى عام (١٩٧٩) إلى معتدلة ومتشددة أو « أصولية» .

ومن ناحية أخرى، دأبت وسائل الإعلام فى الغرب - وكذلك بعض المثقفين والساسة - على ترويج فكرة ارتباط ظاهرة الإرهاب «بالأصولية الإسلامية» . أكثر من ذلك، فقد ادعت أن الإرهاب لصيق بالإسلام كدين باعتباره العدو الجديد للحضارة المسيحية الغربية بعد انهيار الأيديولوجية الاشتراكية الماركسية . ولا حاجة بنا إلى التدليل على خطأ وسخف هذا التصور الغربى للدين الإسلامى . فالإسلام فى جوهره لا يختلف عن الأديان الأخرى فى الدعوة إلى احترام آدمية الإنسان وحقوقه الأساسية فى كل مكان أيًا كانت معتقداته الدينية أو قيمه الاجتماعية أو توجهاته السياسية . صحيح أن بعض الحركات «الأصولية» الإسلامية قد جنحت إلى استخدام العنف فى تعاملها مع الآخرين، ومنهم المسلمون الذين يختلفون عنها فى طروحاتها الدينية أو طموحاتها السياسية . ولكن الواقع يؤكد أن هذا التوجه ليس قاصراً على ما يسمى «بالأصولية الإسلامية» . فهناك حركات أصولية أخرى تتخذ من الأعمال الإرهابية وسيلة للتعامل مع المخالفين لها . ولعل أبرز الأمثلة لذلك «الأصولية اليهودية» التى لها تاريخ حافل فى سجل الإرهاب ضد كل من يعارضها، سواء كانوا يهوداً - مثل اغتيال إسحاق رابين رئيس وزراء إسرائيل الأسبق - أو عربًا مسلمين ومسيحيين على حد سواء (مثل إرهاب المستوطنين اليهود فى فلسطين المحتلة) . كذلك انتشرت فى الولايات المتحدة الأمريكية وفى أوروبا، جماعات متطرفة ودموية مثل الجماعة الأمريكية المسئولة عن تدمير المبنى الفدرالى بأوكلاهوما فى عام ١٩٩٥ ومثل الجماعات العنصرية التى تعادى الأجنبى بشكل عام (الشوفينية)، ولعل أبرزها الحركة

العنصرية (l,Action Directe) التى يتزعمها (Le Pen) فى فرنسا . مع ملاحظة أن معاداة الأجنبى بالنسبة لهذه الجماعات قد انصرفت بصفة أساسية حتى الآن إلى العربى المسلم بالتحديد :

(5) JENKINS (B). International Terrorism: a new Mode of conffict. Los. Angelos. Crescent. 1975

(6) STOHL (M.) and LOPEZ (G.A.), eds, The State as Terrorist: The Dynamics of Governmental Violence and Repression, Westport, Greenwood Press, 1984.

(٧) راجع فى ذلك اتفاقية جنيف الرابعة لعام (١٩٤٩) بشأن حماية الأشخاص المدنيين فى وقت الحرب ، والبروتوكول الإضافى الأول لعام (١٩٧٧) المتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة .

(8) MURPHY (J.), State Support of International Terrorism, 1989, pp. 32-33.

(9) Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents (1973).

(١٠) أحمد جلال عز الدين ، الإرهاب والعنف السياسى ، دار الحرية للصحافة والطباعة والنشر ، القاهرة ، (١٩٨٦) ؛ محمد السماك ، الإرهاب والعنف السياسى ، دار النفائس ، بيروت ، الطبعة الثانية ، (١٩٩٢) .

NEIBUREL. (l), Political Violence: The Behavioural Process, St. Martin's Press, New York, 1969; MULLER (Edward N.), Aggressive Political Participation, Princeton University Press, New Jersey, 1979.

(١١) صلاح الدين عامر ، المقاومة الشعبية المسلحة فى القانون الدولى العام ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، (١٩٧٧) .

WILSON (H.A.), International Law and the Use of Force by National Liberation Movements, Clarendon Press, Oxford, 1988.

(١٢) عبد العزيز محمد سرحان ، «حول تعريف الإرهاب الدولى وتحديد مضمونه من واقع قواعد القانون الدولى وقرارات المنظمات الدولية» ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد ٢٩ ، (١٩٧٣) .

MURPHY (J.)& EVANS (A.), Legal Aspects of International Terrorism, 1978.

(13) McWHINNEY, Aerial Piracy and International Terrorism, 2nd. ed, Dordrecht, 1987.

(١٤) لقد بحثنا هذه القضية فى الفصول الثلاثة الأولى من هذا الكتاب .

(١٥) من الملاحظ أنه فى الحرب العالمية الأولى كانت الخسائر البشرية بواقع عشرين مقاتلا مقابل مدنى واحد . وفى الحرب العالمية الثانية وما تلتها من حروب محلية وإقليمية محدودة ارتفعت نسبة الخسائر البشرية فى المدنيين مقارنة بالخسائر بين المقاتلين . ويتضح ذلك بصفة خاصة فى النزاعات المسلحة الداخلية ، حيث إن نسبة الخسائر البشرية فى المدنيين بلغت عشرة أمثال عدد الضحايا من المقاتلين . ومن المتوقع أن ترتفع هذه النسبة فى حال استخدام نوعيات متطورة من أسلحة الدمار الشامل .

(١٦) لقد أضيفت لـ «قانون لاهاى» اتفاقيات دولية شارعة أخرى لاحقه ، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر :

- بروتوكول جنيف لعام (١٩٣٥) بشأن حظر استخدام الغازات الخانقة والسامة والوسائل الجرثومية.
- اتفاقية لاهاى لعام ١٩٥٤ بشأن حماية الممتلكات الثقافية فى حالة نزاع مسلح.
- اتفاقية عام (١٩٧٢) بشأن حظر إنتاج وتطوير وتخزين الأسلحة البكترويولوجية وتدمير المخزون منها. وقد دخلت حيز النفاذ فى مارس (١٩٧٥).
- اتفاقية جنيف لعام (١٩٨٠) بشأن حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر. وقد دخلت حيز النفاذ فى ديسمبر (١٩٨٣)، وتتضمن ثلاثة ملاحق: الأول، خاص بحظر استخدام المقذوفات التى تتفتت فى الجسم ولا يمكن الكشف عنها بالأشعة السينية، والثانى، خاص بالألغام والشراك الخداعية، والثالث، خاص بحظر استعمال الأسلحة الحارقة. وفى أكتوبر (١٩٩٥)، أضيف إلى الاتفاقية برتوكول رابع خاص باستخدام أشعة ليزر كسلاح يوجه ضد الأفراد قد يصيبهم بالعمى(Blinding Laser Weapons)

- اتفاقية باريس لعام (١٩٩٣) بشأن حظر إنتاج وتخزين واستخدام الأسلحة الكيمائية وتدمير المخزون منها. وقد دخلت حيز النفاذ فى عام (١٩٩٧).
- اتفاقية أوتاوا لعام (١٩٩٧) بشأن حظر الألغام المضادة للأفراد.

(١٧) الاتفاقية الأولى خاصة بتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة فى الميدان؛ والاتفاقية الثانية خاصة بتحسين حال جرحى ومرضى وغرقى القوات المسلحة فى البحار؛ والاتفاقية الثالثة بشان معاملة أسرى الحرب؛ والاتفاقية الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين فى وقت الحرب.

(١٨) إن كثيراً من أحكام اتفاقيات چنيف مصدرها عرفى، وتعتبر الاتفاقيات كاشفة عنها (declaratoires) أما البعض الآخر فمصدره اتفاقى، أى الاتفاقيات نفسها. ولكن التفرقة بين هذه القواعد وتلك من حيث مصدرها ليست له قيمة فعلية، حيث إن جميع دول العالم تقريبًا قد صدقت على هذه الاتفاقيات (١٨٨ دولة، ومن ثم فهى تعتبر ملتزمة بأحكامها).

ولكن الجدل يثور حول الطبيعة العرفية لقواعد البروتوكولين الإضافيين لعام (١٩٧٧) والملحقين باتفاقيات جنيف. فلم يصدق على البروتوكول الأول سوى (١٥٤) دولة، ولم يصدق على البروتوكول الثانى سوى (١٤٧) دولة. وحيث إن بعض قواعد البروتوكولين قد أدخلت تعديلات على اتفاقيات جنيف (مثل المادة ٤٤ من البروتوكول الأول التى عدلت فى شروط التفرقة بين «المقاتلين» و «غير المقاتلين»)، فإن هذه التعديلات يكون مصدرها الاتفاق وليس العرف، فلا تلتزم بها سوى الدول التى صدقت على البرتوكولين.

(١٩) لقد نشرت المجلة المصرية للقانون الدولى نص الاتفاق ونص الميثاق فى عددها الأول الصادر فى عام ١٩٤٥.

وقد أصدر القائد الأعلى لقوات الحلفاء فى الشرق الأقصى قرارًا، فى (١٩ يناير ١٩٤٦)، بإنشاء محكمة مماثلة لمحكمة نورمبرج لمحاكمة كبار مجرمى الحرب اليابانيين فى طوكيو.

(٢٠) ما أكثر ما كتب عن محكمة نورمبرج وما وجه إليها من انتقادات على أساس أنها كانت محكمة استثنائية لم تتوفر فيها الصفة القضائية المحايدة؛ إذ مثل فيها الحلفاء دور الخصم والحكم فى نفس الوقت، واقتصرت على محاكم الطرف المهزوم، ولم تتناول ما ارتكبه الحلفاء أنفسهم من جرائم.

كذلك طبقت المحكمة بأثر رجعى قواعد جنائية دولية مستحدثة (ex post facto law) منتهكة بذلك المبدأ المستقر فى القانون وفى الفقه الجنائى والذى يقضى بأنه «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص» nullum crimen, nulla poena sine lege).

(21) U.N.G.A., Res. 95 (I). 1945.

(22) U.N.G.A., Rse. 177 (II) Nov. 11, 1947.

(٢٣) راجع نص المشروع فى :

Nations Unies, La Commission du Droit International et son oeuvre, 4 eme ed, New York, 1989, PP. 137- 139.

(24) U.N.G.A., Res. 36/106, Dec. 10.1981.

(٢٥) راجع نص المشروع فى :

U.N. Documents, G.A./ 46/10.

(26) U.N. Doc A/51/10/1996.

(٢٧) عبدالرحيم صدقى، القانون الجنائى الدولى، نحو تنظيم جنائى عالمى، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة (١٩٩٦)؛ عبدالواحد محمد الفار، الجرائم الدولية وسلطة العقاب عليها، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، (١٩٩٦).

(28) U.N.Doc. S/ 25704, Parag. 47:

(٢٩) نقلا عن :

MERON (Theodor) "War Crimes Comes of Age", American Journal of International Law, Vol. 92, July 1998, p.464.

(30) International Law Commission, Draft Statute for a Permanent International Criminal Court, U.N. Doc. A/49/10 (1994); IDEM, Draft Code of Crimes against the Peace and the security of Mankind, U.N.Doc, A/51/10 (1996).

(٣١) راجع فى دورات انعقاد اللجنة :

American Journal of International Law:

- Vol. 91, Jan. 1997, pp. 177-187.
- Vol. 92, Jan. 1998, pp. 124-133.
- Vol. 92, April 1998, pp. 331-339.
- Vol. 92, July 1998, pp. 548-556.

(32) BASSIOUNI (M. Cherif) Crimes against Humanity in International Criminal Law, Dordrecht, 1992, pp. 244, 247.

(٣٣) كانت الهند فى ذلك الوقت مستعمرة بريطانية، ولكنها تمتعت بعضوية عصبة الأمم على أساس أنها كانت تتمتع بقدر كبير من الحكم الذاتى.

(34) FRIEDLANDER (R), Terrorism:Documents of International and Legal Control, Vols. I-III , 1981.

(٣٥) محمد الغنام، «الإرهاب فى الديمقراطيات الغربية»، السياسية الدولية، العدد ١٠٧، يناير (١٩٩٢)، ص ٨٦- ١٠٣؛ نفس المؤلف، «المواجهة التشريعية للإرهاب بين القانون الإيطالى والقانون المصرى»، نفس المرجع، العدد ١١٣، يوليو (١٩٩٣)، ص ٧٢-٨٢.

MURPHY (J.F.), Punishing International Terrorists: The Legal Framework for Policy Initiatives, 1985.

(36) G.A., Res. 2625 (XXV), Oct. 24, 1970.

(٣٧) تمت الموافقة، فى (١٠ مارس ١٩٨٨)، على اتفاقية دولية خاصة بحماية مرفق النقل البحرى.

Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation March 10, 1988

(٣٨) إن لفظ (Hijacking) يطلق عادة على حالات السطو على وسائل النقل الخاصة بهدف الاستيلاء على حمولتها، وأصبح يستخدم الآن لوصف عمليات تغيير مسار الطائرات بالقوة عن خط سيرها المقرر لها لأسباب سياسية، وليس بهدف الاستيلاء عليها أو على حمولتها.

(٣٩) من الأمثلة لذلك: قام شاب يونانى بتحويل طائرة يونانية إلى القاهرة فى (٣ يناير ١٩٦٨) وذلك بدافع الاحتجاج على احتجاز السلطات اليونانية لمناضلين غربيين كانا قد شرعا فى محاولة تفجير طائرة تابعة لشركة العال الإسرائيلية فى مطار أثينا. ومثال الشاب الفرنسى الذى أرغم طائرة أمريكية، فى (٩ يناير ١٩٧٠)، على الهبوط فى مطار بيروت، وذلك تعبيراً عن اقتناعه بعدالة الموقف العربى فى الصراع العربى-الإسرائيلى. راجع فى ذلك: جريدة الأهرام فى يوم (٢١ يناير ١٩٧٠)، ص ١ و ٧؛ وفى يوم (١٠ يناير ١٩٧٠)، ص١ و ١١ على التوالى.

(40) Mc WHINNEY (E), Aerial Piracy and International Terrorism, 2nd. Ed., Dordrecht, 1987.

(41) U.N.G.A., Doc. A/7656 and Add. 1 and 2.

الدول التى قدمت الاقتراح هى: الأرجنتين، استراليا، بلجيكا، البرازيل، كندا، جمهورية الدومينيكان، الإكوادور، اللوكسمبورغ، مدغشقر، هولندا، ونيوزيلاندا.

(٤٢) قانون الطيران الفيدرالى (Federal Aviation Act) الأمريكى الذى صدر فى عام (١٩٥٨) راجع فى ذلك:

EVANS (A.E.), "Aircraft Hijacking: its Causes and Cure", A.J.I.L., Vol.63, N.4, October 1969, pp. 695 - 696.

(43) U.N.G.A. Doc. A/7845.

(44) Yearbook of the International Law Commission, 1956, Vol.II p. 282.

(45) GREEN (L.C.), "The Santa Maria: Rebels or Pirates", The Britsh Yearbook of International Law, 1961, pp. 496-505.

(٤٦) راجع فى تحليل هذه الاتفاقية:

سمعان بطرس فرج الله، «تغيير مسار الطائرات بالقوة»، فى دراسات فى القانون الدولى (الجمعية المصرية للقانون الدولى)، المجلد الثانى، (١٩٧٠)، ص ٨٤-١٠١.

(٤٧) ولكن مشروعية أعمال الانتقام فى هذه الحالة تخضع لشروط التناسب، كما أن اتفاقيات جنيف تمنع منعًا باتًا الانتقام من فئة الأسرى. راجع فى ذلك مذكرة الأمانة العامة للأمم المتحدة إلى لجنة القانون الدولى، وهى المذكرة التى كتبها الفقيه الجنائى الكبير (Vespasion V.Pella):

Yearbook of the International Law Commission 1950, Vol. II, pp. 353-354.

راجع أيضًا:

Annuaire de l'Institu de Droit International, Session d'Amsterdam, Sept.1957. Vol.49, Tome I, pp. 323-606.

ROLING (C.U.A.), "The Law of War and the National Jurisdiction since 1945", Recuel des Cours de l'Academie de Droit International (La Haye), 1961.pp. 400-428.

(٤٨) لا فرق فى هذا الشأن بين قوات المقاومة غير المعترف بها رسميًا والقوات المعترف بها بصفة المحاربين وفقًا لاتفاقية جنيف لعام (١٩٤٩) الخاصة بأسرى الحرب. كل ما فى الأمر أن رجال المقاومة غير المعترف لهم بصفة المحاربين لعدم توفر الشروط التى وضعتها اتفاقية جنيف المذكورة (هذه الشروط هى: ١ـ أن يكون على رأسها رئيس مسئول، ٢ـ حمل أفرادها شارة مميزة يمكن التعرف عليهم من بعد، ٣ـ حمل السلاح علنًا، ٤ـ احترام قواعد وتقاليد الحرب) يفقدون الحماية التى تقررها اتفاقية جنيف للمدنيين الخاضعين للاحتلال العسكرى.

(49) I.C.A.O., International Conference on Air Law, Tokyo, August - September 1963, Vol. I, pp. 325 - 328 and Vol. II, p. 228.

(50) Op. cit, Vol. I, p. 325.15).

(52) Op. cit, Vol. I, pp. 148-153.

(52) "La presente convention ne s'applique pas lorsque l'aeronef a bord duquel l'infraction a ete commise n'a ni decolle ni aterri hors du territoire de l'etat d'immatriculation de cet aeronef". I.C.A.O., Sous - comite' du comite' Juridique charge d'etudier la question de la capture illicite d'Aeronefs, Doc. 8838 - Lc/157 ,p. 91.

(٥٣) هذا ما حدث فى (٢ يناير ١٩٦٩) فقد أرسلت السلطات اليونانية طائرتين مقاتلتين لاعتراض طائرة مدنية مختطفة وإجبارها على الهبوط فى اليونان. ولكن مختطف الطائرة هدد بنسفها فى الجو، فانسحبت المقاتلتان وواصلت الطائرة المختطفة طريقها إلى القاهرة.

(٥٤) هذا الإجراء يثير إشكالية قانونية محددة: هل يتعين حبس المتهم احتياطيًا وفقًا لنص المادة (١٣ فقرة ٢) ثم إجراء التحقيق معه بعد ذلك أم العكس؟ وفقًا لسياق المعاهدة واستنادًا إلى أعمالها التحضيرية، فإن الحبس الاحتياطى يسبق التحقيق الأولى. وقد اعترضت دول كثيرة على ذلك؛ لأن تشريعاتها الوطنية لا تجيز حبس المتهم احتياطيًا إلا بعد إجراء التحقيق معه أولا. فضلا عن ذلك هناك تعارض بين الفقرتين الثانية والرابعة من نص المادة (١٣). فالفقرة الثانية تنص على أن التدابير الاحتياطية التى تتخذ تجاه المتهم (ومنها الحبس الاحتياطى) يجب أن تتخذ وفقًا للتشريع الوطنى للدولة. فكيف تلزم الدولة بحبس المتهم احتياطيًا قبل إجراء التحقيق معه إذا كان تشريع تلك الدولة لا يقر ذلك؟ راجع:

ICAO. International Conference on Air Law, Op. cit, Vol. I, p. 338.

(55) Op. cit, Vol. II, pp. 31- 45

(56) ICAO, Sous - Comite du Comite' Juridique Doc. 8838 - LC 157, op. cit, pp. 13-16.

(57) Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, 16 Dec. 1970, U.N. Treaty Series, Vol. 860, pp. 105 ff.

(58) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, Sept. 23, 1971, U.N. Treaty Series Vol. 974, pp. 177ff.

(٥٩) في (١٠ مارس ١٩٨٨)، تم التوقيع على اتفاقية مماثلة لاتفاقية مونتريال، وتتعلق بمكافحة الأفعال غير المشروعة التي تهدد أمن مرفق النقل البحرى.

(٦٠) لا يعنينا في هذا المقام تقييم الجدل الفقهي الذي ثار حول مدى انطباق اتفاقية مونتريال لعام ١٩٧١ على حادث لوكربي أخذاً في الاعتبار صدور قرارات من مجلس الأمن (القرار ٧٣١ يناير ١٩٩٢)، و٧٤٨ (مارس ١٩٩٢)، ٨٨٣ (نوفمبر ١٩٩٣) والتي نددت بعملية تفجير الطائرة الأمريكية، وفرضت على ليبيا عقوبات اقتصادية وسياسية في إطار الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

راجع في ذلك تعليق (Peter H.F.(BEKKER في :

A.J.I.L. , "Questions of Interpretation and Application of the 1971 Convention arising from the Aerial Incident at Lukerbie" Vol.92, N:3, July 1998, pp. 503-508.

راجع أيضاً :

عبدالله الأشعل، «الجوانب القانونية الملازمة للأزمة الليبية ـ الغربية»، السياسة الدولية، العدد (١٠٩)، يوليو (١٩٩٢)، ص ٤٨-٦٣؛ محمد سامح عمرو، قضية لوكيربي. . . نظرة قانونية وتحليلية»، جريدة الأهرام (القاهرة)، ١٧/ ٤/ ١٩٩٨، ص٤ .

(٦١) راجع نص الاتفاقية في :

United Nations Juridical Yearbook, 1979, pp. 124ff.

(62) G.A, Res. 31/103. Dec. 15. 1976.

(63) G.A., Res. 34/146, Dec. 17, 1979.

(64) LAMBERT (J.), Terrorism and Hostages in International Law , 1990, p. 48.

(٦٥) راجع في ذلك الدراسة الموضوعية والمتعمقة لأستاذ القانون الدولي في جامعة (Groningen) بهولاندا :

VERWEY (Wil D), "The International Hostages Convention and National Liberation Movements, A.J.I.L. Vol. 75, 1981, pp. 69 - 92.

(66) U.N.G.A, Doc. A/32/32, 1977.

(٦٧) إن نص الاتفاقية مرفق بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة :

Res. 52/164, Dec. 15, 1997.

(٦٨) راجع في ذلك :

A.J.I.L., Vol. 96, N:2, April 2002, pp. 347-351.

(٦٩) راجع نص القرار في :

U.N.Doc. A/51/261 (1997).

نقلا عن

A.J.I.L., Vol. 92, N:4, Oct. 1998, p. 775.

(70) U.N.G.A., Res 51/210, Nov. 1996.

(٧١) على حد علمى، لم تصدق أية دولة عربية على هذه الاتفاقية حتى الآن.

(٧٢) يلاحظ التوسع فى الوسائل المستخدمة. فلم يعد الأمر قاصراً على العبوات الناسفة التقليدية، ولكنه أصبح يشمل أيضاً وسائل غير تقليدية حددتها المادة (١ فقرة ٣) بأنها تشمل الوسائل الكيميائية أو البيولوجية أو الإشعاعية.

وإذا كانت اتفاقيات دولية سابقة قد فرضت على الدول التزامًا بعدم إنتاج أو استخدام هذه النوعيات من الأسلحة غير التقليدية وتدميرها (مثل اتفاقية إبريل لعام ١٩٧٢، ومعاهدة باريس لعام ١٩٩٣)، فإن اتفاقية مكافحة التفجيرات الإرهابية تفرض التزامًا آخر على الدول بالتعاون فيما بينها فى مكافحة استخدام الأفراد لهذه النوعيات من الأسلحة فى تنفيذ أعمال إرهابية.

(٧٣) راجع نص المادة فى:

A.J.I.L., Vol. 92, N:4, Oct. 1998. p. 776.

(٧٤) التقرير الاستراتيجى العربى لعام (١٩٩٨)، مؤسسة الأهرام، القاهرة، (١٩٩٩)، ص ١٦٤-١٦٩.

(٧٥) هذا التعريف مأخوذ مباشرة من نص (المادة ٨٦ من القانون المصرى رقم ٩٧ لسنة ١٩٩٢) بتعديل بعض نصوص قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية. راجع فى ذلك:

محمد الغنام، «مواجهة الإرهاب الدولى فى التشريع المصرى»، جريدة الأهرام (القاهرة)، (٢٢ إبريل ١٩٩٦)، ص ١٠؛ محمد ظهرى محمود، «القانون المصرى فى مواجهة الإرهاب»، نفس المرجع، (١٢ نوفمبر ٢٠٠١)، ص٣٢.

(76) CASSESE (A.), Terrorism, Politics and Law, Cambridge, 1989; ERICKSON (R.). Legitimate Use of Military Force against State Sponsored International Terrorism, 1989.

(77) U.N Doc. S/PV. 1738 th Meeting, 1973

(٧٨) لقد ترتب على هذا الفعل الأخرق المجرد من الإنسانية تراجع تعاطف الرأى العام العالمى مع حق الشعب الفلسطينى فى تقرير مصيره، وحقه فى مقاومة الاحتلال الإسرائيلى بالوسائل المشروعة بما فى ذلك استخدام القوة.

(79) U.N. Doc. S/PV, 2622 meeting, Oct 11, 1985.

(80) U.N. Doc. S/PV, 2651 Meeting, Feb.4, 1986.

(81) AREND (A.C.) and BECK (R.J.) International Law and the Use of Force, Routledge, London and New York, 1993, P.244. note 94.

(82) Ibid. P. 150

(83) S.C. RES. 638, july 31 th, 1989.

(84) AREND & BECK, op.cit, p. 150.

(٨٥) لقد تم تخفيف حكم الإعدام لاحقًا إلى عقوبة السجن المؤبد كخطوة نحو انضمام تركيا إلى الاتحاد الأوروبى حيث إن دول أوروبا الغربية قد ألغت عقوبة الإعدام.

(86) S.C Res.611, April 25, 1988.

(87) S.C / PV.2810 th Meeting . April 25, 1988.

(٨٨) يبدو أن الهدف الأصلى للهجوم كان اختطاف الشيخ موسوى ونقله إلى إسرائيل لمحاكمته على غرار ما حدث فى سابقة الشيخ عبد الكريم عبيد فى عام (١٩٨٩) نقلا عن :

AREND& BECK, op.cit. ,pp. 151- 152.

(٨٩) نفس المرجع، ص ١٥٢ .

(٩٠) التقرير الاستراتيجى العربى لعام (١٩٩٧)، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، مؤسسة الأهرام، القاهرة، (١٩٩٨)، ص ٢١٩ .

(٩١) نفس المرجع لعام (١٩٩٨)، القاهرة (١٩٩٩)، ص ٢٥١ .

(92) REGOURD (Serge), "Raids anti- terroristes et developpements recents des atteintes au primcipe de non- intervention", A.F.D.I., 1986, PP.79-103.

(٩٣) نقلاعن :

AREND & BECK, op.cit., p. 152.

(٩٤) نفس المرجع، ص١٥٢ ـ ١٥٣ .

(٩٥) عصام رمضان «الأبعاد القانونية للإرهاب الدولى»، السياسية الدولية، العدد ٨٥، يوليو ١٩٨٦، ص١٣ .

(96) S.C. Res. 573, Oct.4, 1985

لقد تقدمت مجموعة الدول غير المنحازة الأعضاء فى المجلس بمشروع القرار وهى : مصر، الهند، بوركينا فاسو، مدغشقر، بيرو، ترينيدا، وتوباجو .

(97) AREND & BECK, op.cit., p.153.

(98) Loc.cit,

(٩٩) نقلا عن نفس المرجع، ص ١٥٣ .

(100) MURPHY (Sean D.), "Missile Attacks on Afghanistan and Sudan", A.J.I.L., Vol.93, No 1, January 1999, pp. 161-167.

(١٠١) لقد ثبت ذلك من محاكمة وإدانة ١٩ متهمًا، من بينهم أسامة بن لادن، أمام القضاء الفيدرالى الأمريكى وأمام القضاء التنزانى . راجع فى ذلك :

A.J.I.L. ,Vol. 94, No2, April 2000, pp. 366 - 368.

(١٠٢) خطاب الرئيس الأمريكى بيل كلينتون إلى الأمة فى (٢٠ أغسطس ١٩٩٨)، ورسالة المندوب الأمريكى إلى رئيس مجلس الأمن فى نفس اليوم (S. C. Doc. s/ 1998 /786) نقلا عن :

A.J.I.L. January 1999. pp. 161- 294163

(١٠٣) الرسائل الموجهة من الممثل الدائم للسودان لدى الأمم المتحدة إلى مجلس الأمن :

U. N. Doc. S/1998/ 786, 792, 793, 801.

(104) U. N. Doc. S/1998/ 789, 791.

(105) U. N. Doc. S/1998/ 802.

(106) U. N. Doc. S/1998/ 790.

(107) S. C. Res. 1193, August 28, 1998.

(108) S. C. Res. 1214, Dec. 8 , 1998, Parag. 13.

(109) S. C. Res.1267, Oct. 15, 1999.

(110) BOYLE (F.A.), World Politics and International Law, Duke University Press, Durham, 1985 , pp. 77- 78.

(١١١) أثناء عملية التفاوض، وقبل الهجوم على المطار، نقلت سيدة تحمل الجنسيتين الإسرائيلية والبريطانية إلى المستشفى لإصابتها باختناق أثناء تناولها الطعام. وظلت السيدة فى المستشفى للعلاج إلى ما بعد إتمام عملية الهجوم، ولكنها توفيت بعد ذلك. وقد راجت شائعات فى إسرائيل بأنها قتلت بناء على أمر من الرئيس الأوغندى عيدى أمين، وذلك ضمن حملة الدعاية الإسرائيلية التى روجت لفكرة تواطؤ الرئيس الأوغندى مع المختطفين.

(112) BOYLE, op. cit . p.99.

(١١٣) تجدر ملاحظة أن إسرائيل كانت، وقت هجومها على مطار عنتيبى، طرفًا فى معاهدة طوكيو لعام ١٩٦٣ الخاصة بالجرائم والأعمال الأخرى التى تقع على متن الطائرات المدنية، بينما لم تكن أوغندا طرفًا فيها. وبناء على ذلك، قد يرى البعض أن أحكام هذه المعاهدة لا تنطبق على الحالة المعروضة تطبيقًا لمبدأ نسبية الآثار والمعاهدات. ولكن من ناحية أخرى، انضمت إسرائيل وأوغندا إلى معاهدة لاهاى لعام(١٩٧٠) التى تناولت مشكلة «خطف الطائرات» بطريقة أكثر شمولا. وبمقتضى هذه المعاهدة الأخيرة، فإن أوغندا يحق لها، بحكم سيادتها الإقليمية، استخدام القوة لإنهاء حالة الاختطاف وإنقاذ الرهائن، كما تلتزم باتخاذ التدابير القانونية ضد مختطفى الطائرة: اعتقالهم وتقديمهم للمحاكمة أو تسليمهم أو إبعادهم وتمكين أفراد طاقم الطائرة الشرعيين من استعادة السيطرة عليها. والسماح للطائرة بمواصلة رحلتها فى أقرب وقت ممكن. هذه التزامات قانونية تقع على عاتق أوغندا فى علاقتها بإسرائيل وبغيرها من الدول الأطراف فى المعاهدة المذكورة.

ولم تكن أوغندا، وقت الهجوم على مطار عنتيبى، طرفًا فى معاهدة مونتريال لعام (١٩٧١) الخاصة بمكافحة جميع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد أمن الطيران المدنى.

وإذا سلمنا بأن معاهدتى طوكيو ومونتريال لا تنشآن التزامات تعاقدية بين أوغندا وإسرائيل، فقد استقر الفقه والقضاء الدولى على أن هاتين المعاهدتين تتضمنان قواعد مقررة وليست منشئة لالتزامات دولية. فمع تواتر العمل بأحكام هاتين المعاهدتين، وكثرة المعاهدات الثنائية ذات الصلة بحماية مرفق النقل الجوى، وتضمين النظم القانونية الوطنية لقواعد متماثلة مع أحكام هذه المعاهدات، فإن القواعد الدولية الخاصة بسلامة الملاحة الجوية أصبحت قواعد عرفية، كما أنها أصبحت جزءًا من المبادئ العامة للقانون فى مفهوم المادة (٣٨) من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية تلتزم بها جميع الدول. (erga omnes) حتى تلك الدول التى لم تنضم رسميًا إلى المعاهدات الجماعية المذكورة، والتى قننت قواعد التعامل مع هذه النوعية من جرائم الإرهاب الدولى. بناء على ذلك، تلتزم كلٌ من أوغندا وإسرائيل بتطبيق أحكام هذه المعاهدات على الحالة المعروضة.

(١١٤) كانت العلاقات بين أوغندا وإسرائيل قد توترت للغاية منذ عام (١٩٧٢) بسبب رفض إسرائيل بيع طائرات عسكرية لأوغندا لاستخدامها فى نزاعها المسلح مع تنزانيا. وقد تم قطع العلاقات

الدبلوماسية بين البلدين، واعترفت أوغندا بشرعية النضال الفلسطيني ضد الاحتلال الإسرائيلي وساندته سياسيًا وأقامت علاقات دبلوماسية مع منظمة التحرير الفلسطينية.

(115) BOYLE, op. cit. p. 103.

(116) U.N. Doc. S/ PV, 1939th Meeting (1976).

نقلا عن: BOYLE, op. cit. ,p. 106.

(١١٧) نفس المرجع، ص ١٠٦.

(١١٨) ألم يكن من الأفضل، من المنظور السياسي، طلب التصويت على مشروع القرار، واعتبار «الفيتو» الأمريكي دليلا على تواطؤ «الإمبريالية» الأمريكية مع سياسة إسرائيل العنصرية للحيلولة دون ممارسة الشعب الفلسطيني لحقه في تقرير مصيره؟ ولكن مجموعة الدول الأفريقية لم تسلك هذا الخيار. وهو الخيار الذي اتبعته إزاء سياسة التفرقة العنصرية في جنوب أفريقيا. لأن كثيرًا من الحكومات الأفريقية كانت تعارض نظام حكم عيدي أمين في أوغندا.

(119) U. N. Doc. S/PV 1943rd Meeting.

(١٢٠) عقد مجلس الأمن خمس جلسات للنظر في الموضوع خلال الفترة من ٩ - ١٤ يوليو ١٩٧٦: U. N. Doc. S/PV/ 1939th to 1943rd Meetings.

(121) I.C.J., Report 1986.

EISEMAN (P.M.), "L'arret de la C.I.J. du 26 nov. 1984 dans l'affaire des activites militaires et paramilitaires au Nicaragua" Annuaire Francais de Droit International 1984, pp. 372- 390.

(١٢٢) إن قبول إسرائيل لمبدأ التفاوض لم يكن جديًا، بل كان من قبيل التسويف كسبًا لمزيد من الوقت للإعداد للحملة العسكرية التي كان مجلس الوزراء الإسرائيلي قد أقرها بالفعل. راجع في ذلك: BOYLE, op.cit., pp. 91-99

(123) BOYLE, op.cit., pp. 144-145.

(١٢٤) لقد أعدم المختطفون قائد الطائرة في مطار عدن قبل توجهها إلى مطار مقديشيو.

(125) BOYLE, op.cit., pp. 133, notes 184, 185.

(١٢٦) جريدة الأهرام، القاهرة، ٢٠ مايو ١٩٩٧، ص٧.

(127) ZOLLER (Elisabeth), "L'affaire du personnel diplomatique et consulaire des Etats - Unis a Teheran", R.G.D.I.P, 1980, pp. 973 - 1026.

(128) I.C.J., Rep (1980), 3

(129) S.C. Res. 457, Dec. 4, 1979.

(130) S.C. Res 461, Dec. 13, 1979.

(١٣١) تنص المادة (٤١) في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على أن «للمحكمة أن تقرر التدابير المؤقتة التي يجب اتخاذها لحفظ حق كلٍّ من الأطراف، وذلك متى رأت أن الظروف تقضي بذلك».

راجع في شروط استخدام هذه الرخصة:

GROSS (Leo), "Diplomatic and Consular Staff in Teheran: Phase of Provisional Measures", A.J.I.L., Vol.74, N:2, April 1980, pp. 395- 410.

(132) I.C.U. , Rep. (1978), 7.

نقلا عن المرجع السابق، ص ٤٠٩ .

(133) I.C.J. , Rep. (1980), 3.

راجع أيضًا:

COUSSIRAT - COUSTERE (Vincent), "L'arret de la Cour Internationale' de Justice sur le personnel diplomatique americain a Teheran", A.F.D.I. 1980, pp. 201 - 224; STEIN (Ted L.) "Contempt, Crisis, and the Court: The World Court and the Hostage Rescue Attempt", A.J.I.L. , Vol. 76, No 3, July 1982, pp. 499- 531.

(134) STEIN, op.cit. , pp. 519- 523; SCHACHTER (O.), "Self- Help in International law: U.S. Action in the Iranian Hostage Crisis", Journal of International Affairs, 1981, pp. 231- 246.

(135) WEGEN (G.) "Discontinuance of International Proceedings: the Hostages Case", A.J.I.L., Vol. 76, No 4, 1982, pp. 717 - 736.

(١٣٦) لقد اشتركت فى عملية الهجوم قرابة ٦٠ طائرة، واستهدفت، فى قطاع طرابلس، مركز القيادة الرئيسى فى باب العزيزية، والقاعدة الجوية، ومركز تدريب بنى هلال. وفى قطاع بنغازى، استهدفت الغارات الأمريكية مركز القيادة التبادلى وقاعدة بنينه الجوية.

(137) U.N. Doc., S.C. /PV., 2673- 2680 Meetings.

(١٣٨) نقلا عن:

LEVITT (G.) "Intervention to combat Terrorism and Drug Trafficking", In DAMROSCH (L.F.) and SCHEFFER (D.J.), Law and Force in the New International Order, Westview Press, Boulder, 1991, p. 226.

(139) Loc. Cit.

(١٤٠) لقد أيدت تسع دول مشروع القرار وهى: الكونغو، غانا، مدغشقر، ترينداد وتوباجو، دولة الإمارات العربية المتحدة، بلغاريا، الاتحاد السوفيتى، الصين وتايلاند. وعارضته الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا، والدنمارك واستراليا. وامتنعت فنزويلا عن التصويت. راجع:
U.N. Doc., SC. /PV, 2682 Meeting (1986).

(١٤١) نقلا عن:

AREND and BECK, op.cit, p. 139, 155.

(142) A.J.I.L. , Vol. 96, No1, January 2002, p239>

(١٤٣) بالنسبة للخسائر البشرية، أسفرت هجمات ١١ سبتمبر عن قتل ٢٨٠٠ من العاملين فى البرجين العملاقين لمركز التجارة العالمى فى نيويورك، و ١٢٥ من العاملين فى مبنى البنتاجون، و٢٦٦ شخصًا كانوا على متن الطائرات الأربع المختطفة، بالإضافة إلى ٢٦٥ من رجال الإطفاء، و٨٥ رجل شرطة. راجع فى ذلك:
محمد قدرى سعيد وعبد المنعم سعيد، الأفكار والأسرار: (١١ سبتمبر ٢٠٠١)، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، مؤسسة الأهرام، القاهرة، (٢٠٠٢)، ص١٣ـ٢٣ .

(١٤٤) نفس المرجع، ص ١٧ ـ ١٨ .

(١٤٥) فى (٤ أكتوبر ٢٠٠١) نشرت حكومة المملكة المتحدة وثيقة بعنوان «المسئولية عن الفظائع الإرهابية فى الولايات المتحدة، (١١ سبتمبر ٢٠٠١)» (Responsibility for the Terrorist Atrocities in the United States, 11 September)

سردت فيها المؤشرات الدالة على تورط تنظيم «القاعدة» فى أحداث سبتمبر . راجع :

A.J.I.L., January 2002, op.cit. pp. 239- 240.

(١٤٦) فى ١٦ سبتمبر، قال أسامة بن لادن، فى بيان بثته الوكالة الإسلامية الأفغانية، «لم أقم بهذا العمل (أحداث ١١ سبتمبر) الذى يبدو أن أصحابه قاموا به بدوافع ذاتية عندهم». وفى ٢٨ سبتمبر أكد « أنا وتنظيم القاعدة ليس لنا يد فى انفجارات الثلاثاء . .

ولم أكن على علم بهذه الانفجارات، ولا أؤيد قتل الأبرياء». وأشار إلى احتمال قيام وكالة الاستخبارات الأمريكية أو المنظمات اليهودية المتطرفة، أو منظمات إرهابية أخرى، بهذه الانفجارات . ولكن ابن لادن عاد واعترف بمسئوليته عما حدث فى نيويورك وواشنطن وبنسلفانيا فى شريط بثته قناة الجزيرة فى قطر فى ١٣ و ٢٧ ديسمبر على التوالى، وكشف عن أنه كان على علم بهجمات ١١ سبتمبر، وأن القائمين بها هم تسعة عشر فرداً (١٥ سعودياً، وإثنان من الإمارات، ولبنانى، ومصرى) . وأشاد ابن لادن بهذه الضربات «المباركة»، ووصفها بأنها «إرهاب محمود» مقارنة بما تفعله الولايات المتحدة فى أفغانستان من «إرهاب مذموم» وتوعد بمزيد من العمليات ضد الولايات المتحدة فى المستقبل . راجع :

محمد قدرى سعيد وعبدالمنعم سعيد، مرجع سابق، ص ١٣٢ـ ١٣٤ .

(١٤٧) لم يكن الرئيس الأمريكى موفقًا فى استخدام مصطلح «الحرب». فإن هذا المصطلح يعنى قانونًا مواجهة بين القوات العسكرية الرسمية لدولتين أو أكثر، وهى تخضع لقواعد قانونية من حيث إعلانها ومن حيث مسارها وانتهاؤها، كما أنه يترتب عليها حقوق والتزامات تجاه الدول المحايدة . ولا ينطبق هذا الوصف على «الحرب ضد الإرهاب»؛ لأن القوة المسلحة التى تستخدم فى هذه الحالة ضد جماعات مسلحة لا تتمتع بسيادة إقليمية، بل ليس لها قواعد إقليمية ثابتة .

وعلى أية حال، فقد تخلى المجتمع الدولى عن لفظ «الحرب»، واستبدله بمصطلح «النزاع المسلح» للدلالة على أن كل مواجهة عسكرية بين الدول، أو داخل الدول، يجب أن تخضع لحكم القانون، سواء بلغت المواجهة درجة «الحرب» أو دونها (short of war)، أو أخذت شكل الحرب الأهلية (civil war) بالمفهوم التقليدى، أو غيرها من صور العنف العسكرى داخل الدول . وفى هذا الصدد، ينبغى التذكير بأن ميثاق الأمم المتحدة استبدل لفظ «الحرب» بلفظ «القوة» (المادة ٢ فقرة ٤) .

(148) A.J.I.L. January 2002, op.cit. p. 244>

(١٤٩) نقلا عن :

FARER (Tom J.), "Beyond the Charter Frame, Unilateralism or Condominium" A.J.I.L., Vol. 96, N:2 , April 2002, pp. 359- 360.

(١٥٠) نقلا عن :

REISMAN (W.M.), "In Defense of World Public Order", A.J.I.L., Vol.95, No4, October 2001, p. 833.

(151) Loc. Cit.

(152) A.J.I.L. ,January 2002, op.cit., p. 245.

(153) U.N Doc., SC. Res. 1368, Sept. 12. 2001.

(154) U.N. Doc., SC. Res. 1373, Sept. 28, 2001.

(١٥٥) راجع فى أعمال هذه اللجنة :

ROSAND (Eric), "Security Council Resolution 1373, the Counter - Terrorism Committe and the Fight against Terrorism", A.J.I.L. Vol. 97, No2, April 2003, pp. 333-341.

(156) BYERS (Michael) "Terrorism, the Use of Force and International law After "September", International and comparative Law Quarterly (ICLR), Vol. 51, April 2002, pp. 401 - 414.

(١٥٧) لم تكن هذه هى المرة الأولى التى يؤكد فيه المجلس الارتباط بين أعمال الإرهاب الدولى ومفهوم تهديد السلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما. فقد استند المجلس إلى ذات المفهوم عندما قرر فرض عقوبات اقتصادية وسياسية على ليبيا بسبب تورطها فى «حادث لوكيربى» (القرار رقم ٧٣١ فى يناير ١٩٩٢ والقرار ٧٤٨ فى مارس ١٩٩٢). كذلك أكد المجلس بخصوص الوضع فى السودان على أن مكافحة أعمال الإرهاب الدولى هى أمر ضرورى «للمحافظة على السلم والأمن الدوليين» (القرار رقم ١٠٧٠ فى ١٩٩٦).

(١٥٨) القرار رقم ٦٧٨ (٢٩ نوفمبر ١٩٩٢)، فقرة ٢.

(١٥٩) راجع فى ذلك :

BYERS, op.cit, note 7.

(160) U.N. Doc. , S/2001/ 946 (2001).

(161) A.J.I.L., January 2002, op.cit. ,p. 246.

(162) Ibid. ,pp. 248-249.

(163) REISMAN (W.Michael), "In Defense of World Public Order", A.J.I.L., Vol. 95, No4, Oct . 2001, pp. 833- 835; FRANCK (Thomas M.), "Terrorism and the Right of Self- Defense, Ibid., p. 840; BYERS, op.cit., pp. 409- 410.

(١٦٤) راجع فى ذلك بصفة عامة :

GRAY (Christine), International Law and the Use of Force, New York, Oxford University Press. 2000.

(١٦٥) يلاحظ فى هذا الصدد أن الجمعية العامة للأمم المتحدة، وبالرغم من تنديدها بأحداث ١١ سبتمبر الإرهابية، لم تحل إلى نص المادة (٥١) من الميثاق، واكتفت بدعوة الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة إلى التعاون فيما بينها لتقديم مرتكبى أعمال الإرهاب الدولية ومن يساندونهم للعدالة :

G.A., Res. 56/1, Sept. 28, 2001.

(١٦٦) خطاب المندوب الدائم للولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة إلى رئيس مجلس الأمن بتاريخ (٧ أكتوبر ٢٠٠١)، مرجع سابق.

(١٦٧) نقلا عن:

A.J.I.L., Jan. 2002, op.cit. p.243.

(168) CARSTEN (Stahn), "Security Council Resolutions 1368 (2001) and 1373 (2001): What they say and what they do not say", European Journal of International Law, Discussion Forum on "The Attack on the World Trade Center: legal Responses, 2002.

(169) DUPUY (Pierre - Marie), "The Law after the Destruction of the Towers Ibid.

(170) DINSTEIN (Yoram), War, Aggression and Self - Defene, New York, Cambridge University, press, 3d.ed., 2001, pp. 194-203.

(١٧١) لقد أدان المجتمع الدولي الغارة الإسرائيلية على المفاعل النووي العراقي في (١٩٨١)؛ لأنه لم يكن هناك خطر حال يهدد أمن إسرائيل من جراء البرنامج النووي العراقي، كما أنه لم تكن هناك ضرورة ملحة لاستخدام القوة العسكرية في هذه الحالة بحجة الدفاع الوقائي عن النفس.

U.N. Doc. S.C. Res. 487 (1981).

(١٧٢) نقلا عن:

A.J.I.L. January 2002, op.cit., p. 247.

(173) Loc.cit.

(١٧٤) محمد نور فرحات، «التحالف ضد الإرهاب وسقوط الشرعية الدولية، جريدة الأهرام (القاهرة)، (٢٦ سبتمبر ٢٠٠١)، ص١١.

(١٧٥) في (١٣ نوفمبر ٢٠٠١)، أصدر الرئيس الأمريكي أمراً عسكرياً (Military Order) بشأن «اعتقال، ومعاملة، ومحاكمة بعض الأفراد غير الأمريكيين في الحرب ضد الإرهاب» (Detention Treatment, and Trial of Certain Non - Citizens in the War Against Terrorism). وبمقتضى هذا الأمر، يتم تشكيل لجان عسكرية أمريكية خاصة لمحاكمة الإرهابيين.

وقد انتقد غالبية فقهاء القانون الدولي، ومنهم فقهاء أمريكيون، هذا الإجراء الذي ينتهك اتفاقيات جنيف لعام (١٩٤٩) والبروتوكولين الإضافيين لعام (١٩٧٧) الملحقين بها. راجع في ذلك:

A.J.I.L., Vol. 96, N:2 April 2002, pp. 320- 358.

(١٧٦) قد يقال إن عدم سيطرة «حكومة التحالف الشمالي» على مجمل إقليم أفغانستان لا يمنع الاعتراف بشرعيتها على غرار الاعتراف بشرعية «الحكومات في المنفى». فقد جرى العمل بين الدول على الاعتراف بالحكومات في المنفى بالرغم من عدم سيطرتها الفعلية على أقاليم الدول التي ادعت تمثيلها في الخارج. ونرى أن قياس وضع «حكومة التحالف الشمالي» على وضع الحكومات في المنفى قياس غير مقبول. فإن الحكومات في المنفى التي تم الاعتراف بشرعيتها كانت تستند إلى قاعدة شعبية عريضة وقاومت الاحتلال الأجنبي لإقليم الدولة بضراوة، وفي الغالب بناء على توجيهات الحكومات في المنفى.

(١٧٧) تجدر ملاحظة أنه طوال أربع سنوات حاولت كلٌ من «حكومة طالبان» و «حكومة التحالف الشمالي» اعتماد وفد كلٌ منهما لتمثيل دولة أفغانستان لدى هيئة الأمم المتحدة. ولكن الجمعية العامة أجلت البت فى هذا الطلب. راجع فى ذلك:

BYERS, op.cit, p. 403.

(178) BOYLE (F.A.), American Society of International Law, Proceedings (1987),. 294 FROWEIN, Hague Academy of International Law, Center for Studies and Research (English speeking Section), The Legal Aspects of Terrorism (1988), p.64.

(179) COLL (Alberto), Proceedings of the American Society of International Law, (1987), op.cit., p.300-307.

(180) ROWLES, Proceedings of the American Society of International law (1987), op.cit., p. 314.

(181) BOULE, op.cit., pp. 294- 295.

(١٨٢) من أنصار هذا الرأى: COLL, O'BRIEN, SOFAER
نقلا عن

AREND & BECK, op.cit. pp. 163-165

(١٨٣) نفس المرجع.

(١٨٤) نفس المرجع، ص ١٦٥-١٦٩.

* * *

الفصل السابع

التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية [1]

إن التدخل لاعتبارات إنسانية أوسع نطاقًا من التدخل لإنقاذ رهائن يكونون ضحايا لعمليات إرهابية دولية. ويثير التدخل لاعتبارات إنسانية قضيتين رئيسيتين: القضية الأولى خاصة بحماية مواطنى الدولة فى الخارج، والقضية الثانية ـ وهى الأهم ـ تتعلق بالحيلولة دون الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، ويتفرع عن هذه القضية التدخل العسكرى لنصرة النظام الديمقراطى.

المبحث الأول

التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج [2]

هذا الموضوع، وإن ارتبط فى بعض مظاهره باعتبارات إنسانية، إلا أنه يمثل مظهراً من مظاهر حماية المصالح الحيوية للدولة فى الخارج.

والسؤال هو: هل يقر القانون الدولى استخدام القوة العسكرية لحماية المواطنين فى الخارج فى حالة تعرضهم لمخاطر كبيرة فى أرواحهم أو فى ممتلكاتهم، وبصفة عامة إذا تعرضوا لانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان؟

بالرغم من أن السوابق الدولية فى هذا الشأن لم تستقر على موقف معين، فإنه يمكن القول إجمالا بأنه، قبل نهاية الحرب العالمية الثانية فى (١٩٤٥)، كان التوجه العام، فى الفقه وفى التطبيق، هو إقرار مشروعية التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج إذا التزمت الدولة، بحسن نية، بشروط قيام حالة الضرورة وهى:

١ـ وجود خطر جسيم يهدد سلامة المواطنين أو ممتلكاتهم فى دولة الإقامة أيا كان مصدر ذلك الخطر، سواء كان بسبب سياسة الحكومة أو بسبب اضطرابات داخلية أو حروب أهلية.

٢ـ انعدام أية وسيلة أخرى لدفع الخطر عن المواطنين فى الخارج غير وسيلة استخدام القوة العسكرية.

٣ـ الالتزام بقاعدة التناسب، أى أن يقتصر العمل العسكرى على إخراج المواطنين سالمين من دولة الإقامة. كما يعنى التناسب أيضًا أن مصلحة الدولة فى حماية مواطنيها تكون بنفس القدر، أو أكثر، من مصلحة دولة الإقامة. بعبارة أخرى، فإن الأضرار التى ستلحق بدولة الإقامة من جراء التدخل العسكرى لا يجب أن تكون أكبر من الفائدة المرجوة من التدخل لحماية المواطنين. فلا يجوز مثلا القيام بعمل عسكرى لإنقاذ عدد محدود من الأجانب إذا كان سيترتب على ذلك إلحاق أضرار جسيمة فى الأرواح أو بالممتلكات فى دولة الإقامة.

إن اشتراط حسن النية فى التقيد بهذه المعايير هو شرط أساسى لمشروعية التدخل العسكرى لحماية المواطنين المقيمين فى الخارج، وذلك للحيلولة دون أن يتخذ هذا التدخل ذريعة لتحقيق أهداف غير مشروعة مثل العمل على تغيير نظام الحكم بالقوة، أو دعم نظام حكم معين ضد رغبة الشعب. وفى الحقيقة فإن القلة من الفقهاء الذين عارضوا، قبل الحرب العالمية الثانية، حق التدخل استنادًا إلى حالة الضرورة، انصرفت معارضتهم، كما ذكرنا، إلى تطبيق مبدأ التدخل بشكل تعسفى، ولم تنصب على المبدأ نفسه.

والسؤال الآن هو: هل تغير الوضع بعد إقرار ميثاق الأمم المتحدة الذى يتضمن، كما أكدنا مرارًا، قاعدة آمرة تمنع الدول من استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة؟

لقد أكدنا من قبل أنه، من الناحية النظرية، لا يجوز، فى ظل ميثاق الأمم المتحدة، الاستناد إلى حالة الضرورة لتبرير استخدام القوة ضد دولة أخرى باستثناء حالة الدفاع الشرعى عن النفس المقررة فى نص المادة (٥١) من الميثاق. وقد نصت الفقرة الخامسة من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة فى (١٩٧٤)، والخاصة بتعريف العدوان، على أنه لا يعتمد بأى اعتبار سياسى أو اقتصادى أو عسكرى أو غيره لتبرير العدوان. وبناء على ذلك، فإن الفقه الدولى يرفض، فى مجمله الآن، الاستناد إلى قيام حالة الضرورة لتبرير

التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج، بصرف النظر عن محدودية ذلك التدخل وصفته المؤقتة. ولكن استقراء السوابق الدولية فى هذا الشأن، بعد عام (١٩٤٥)، قد يثير بعض الشك فى مدى التزام الدول بالامتناع عن استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، فى حال تعرض مواطنيها للخطر فى دول إقامتهم بالخارج. ولنقدم بعض الأمثلة لذلك:

- فى صيف (١٩٤٦)، اندلعت اضطرابات داخلية فى إيران هددت المنشآت المملوكة للشركة الأنجلو - إيرانية للبترول - وهى شركة بريطانية - كما هددت سلامة المواطنين البريطانيين العاملين بها. ولمواجهة هذا الوضع، استقدمت بريطانيا قوات عسكرية من مستعمرة الهند تمركزت فى ميناء البصرة العراقى، وبموافقة الحكومة العراقية، لتكون على أهبة الاستعداد للتدخل فى إيران، إذا اقتضت الضرورة القصوى ذلك، لتوفير الحماية للرعايا البريطانيين، وأيضًا لحماية المصالح الاقتصادية البريطانية فى إيران[٣]. صحيح أن الوضع لم يستدع التدخل الفعلى للقوات البريطانية فى إيران إلا أن سلوك الحكومة البريطانية يدل على استعداد بريطانيا لاستخدام القوة العسكرية لحماية مواطنيها فى الخارج، وأنها استندت فى ذلك إلى قيام «حالة الضرورة». وقد احتجت الحكومة الإيرانية على تمركز القوات البريطانية فى مدينة البصرة باعتباره انتهاكًا لسيادة إيران ولميثاق الأمم المتحدة.

وقد تكرر نفس السيناريو فى عام (١٩٥١)، فقد هددت بريطانيا باستخدام القوة ضد إيران للحيلولة دون تأميم الشركة الأنجلو - الإيرانية للبترول. وبعد صدور قرار التأميم فى أول مايو (١٩٥١)، رفعت بريطانيا الأمر إلى محكمة العدل الدولية مدعية عدم مشروعية قرار التأميم، كما أنها تقدمت بشكوى ضد إيران إلى مجلس الأمن، ولكن حال الاتحاد السوفيتى دون إصدار قرار فى هذا الأمر. أما محكمة العدل الدولية فقد قضت، فى (٢٢ يوليو ١٩٥٢)، بعدم اختصاصها بنظر النزاع البريطانى - الإيرانى. المهم فى الموضوع أنه بالرغم من هذين الإجراءين القضائى والدبلوماسى، أرسلت بريطانيا بالفعل تعزيزات عسكرية إلى قواعدها الجوية فى العراق، وحشدت قوات بحرية كبيرة فى مياه العراق الإقليمية. وقد صرح وزير خارجية بريطانيا فى ذلك الوقت بأن الحكومة الإيرانية ملزمة قانونًا بحفظ الأمن والنظام العام فى البلاد وحماية جميع المقيمين فيها. وفى حالة عجز الحكومة الإيرانية عن الوفاء بهذا الالتزام، أو قصرت فى الوفاء به، فإنه يحق لبريطانيا استخدام القوة لحماية مواطنيها المقيمين فى تلك الدولة[٤]. ومرة أخرى، نددت الحكومة الإيرانية بهذا التهديد بوصفه عدوانًا على سيادة إيران واستقلالها السياسى[٥].

ـ فى يناير (١٩٥٢)، هددت بريطانيا باستخدام القوة لحماية مواطنيها المقيمين فى مصر فى حالة تعرضهم للخطر من جراء الاضطرابات العنيفة التى اندلعت فى العاصمة المصرية (حريق القاهرة) كرد فعل للمذبحة التى ارتكبتها القوات البريطانية المتمركزة فى منطقة قناة السويس لرجال الشرطة المصرية فى مدينة الإسماعيلية [٦] . صحيح أن بريطانيا لم تنفذ تهديدها بالفعل؛ لأن الجيش المصرى كان قد نجح فى احتواء وإخماد الانتفاضة الشعبية التى عمت العاصمة المصرية. ولكن هذه السابقة تفيد أيضًا أن الدول لن تتردد فى استخدام القوة لحماية مواطنيها فى الخارج استنادًا إلى حالة الضرورة وذلك بالرغم من الحظر الوارد فى نص المادة(٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة بعدم استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها فى العلاقات بين الدول.

ـ فى (١٠ يوليو ١٩٦٠)، أى بعد أيام قليلة من حصول الكونجو ليربولدفيل (أصبح اسمه بعد ذلك زائير، وحاليًا جمهورية الكونجو الديمقراطية) على استقلاله فى (٣٠ يونيو ١٩٦٠)، أرسلت بلجيكا قوات عسكرية إلى البلاد بحجة المحافظة على أرواح مواطنيها والأجانب الآخرين المقيمين فى تلك الدولة والذين يتعرضون لمخاطر جسيمة من جراء حالة الفوضى العامة والانفلات الأمنى فى كافة أرجاء البلاد بسبب الصراعات السياسية والقبلية بالإضافة إلى تمرد قوات الأمن الكنجولية ضد السلطة الشرعية فى البلاد. وقد صرح رئيس وزراء بلجيكا أمام مجلس الشيوخ بأن حكومته قد تصرفت تحت ضغط الضرورة القصوى (une situation de necessite absolue) وأكد وزير الخارجية البلجيكى أمام مجلس الأمن على شرعية التدخل العسكرى بحكم الضرورة ومؤكدًا فى نفس الوقت على أن هذا التدخل يستند إلى اعتبارات إنسانية بحتة (exclusivement humanitaires) ولذلك فهو تدخل مؤقت، ويقتصر على تحقيق الهدف المحدد له(قاعدة التناسب) إلى أن يتمكن مجلس الأمن من إقرار السلم والنظام العام فى البلاد. وقد أيدت جميع الدول الغربية موقف بلجيكا، بينما ندت به حكومة الكونجو(حكومة لومومبا فى ذلك الوقت) التى أكدت على أن التدخل العسكرى البلجيكى إنما يهدف فى حقيقته إلى دعم انفصال إقليم كاتنجا(شابا الآن) الغنى بموارده المعدنية(النحاس)، ومن ثم فهو عمل عدوانى صارخ. وقد ساندت مجموعة الدول الاشتراكية ومجموعة الدول غير المنحازة عامة موقف حكومة الكونجو، ونددت بشدة بالعدوان البلجيكى [٧] .

وفى أكتوبر (١٩٦٤)، وبعد انسحاب قوات الأمم المتحدة من الكونجو، شنت قوات من المظليين البلجيكيين، انطلقت من قاعدة بريطانية فى المحيط الأطلسى على متن طائرات

أمريكية، هجوماً كبيراً على المقاطعة الشرقية فى الكونجو (وعاصمتها ستانلى فيل) والتى كانت معقلا لأنصار الزعيم لومومبا الذى كان قد اغتيل من قبل، وذلك بحجة إنقاذ قرابة ألف شخص ينتمون إلى جنسيات مختلفة معظمهم من بلجيكا والذين احتجزتهم حركة تمرد فى تلك المقاطعة ضد الحكومة المركزية فى ذلك الوقت والتى كانت موالية للغرب. ومرة أخرى اختلفت مواقف الدول من التدخل العسكرى البلجيكى المدعوم من الولايات المتحدة ومن بريطانيا. فقد أيدته الدول الغربية ليس فقط استناداً إلى قيام حالة الضرورة ولاعتبارات إنسانية، ولكن أيضاً على أساس . . . موافقة حكومة الكونجو المركزية على ذلك التدخل، بينما عارضته مجموعة كبيرة جداً من الدول الاشتراكية والدول الأفريقية والآسيوية. وقد أكد مندوبا مصر وغانا أمام مجلس الأمن بأنه لا يحق لأية دولة بأى حال من الأحوال التدخل العسكرى فى دولة أخرى بحجة حماية مواطنيها المقيمين فى تلك الدولة[٨].

- فى (٢٨ إبريل ١٩٦٥)، تم إنزال قوات أمريكية فى سانتودومنجو، عاصمة جمهورية الدومينيكان، والتى كانت مسرحاً لحرب أهلية دموية اندلعت بين أنصار «حكومة البناء القومى» بزعامة كابرال، وأنصار «الحزب الدستورى» الذين نجحوا فى إقصاء كابرال عن الحكم. وساد البلاد حالة من الفوضى العارمة أدت إلى تدخل الولايات المتحدة عسكرياً (بناء على طلب من أنصار كابرال) بحجة عجز الحكومة القائمة عن توفر الحماية للمواطنين الأمريكيين وللأجانب الآخرين المقيمين فى البلاد.[٩] وكالمعتاد، انقسم أعضاء مجلس الأمن بين مؤيد ومعارض لشرعية التدخل الأمريكى الانفرادى لهذا السبب.

- فى يونيو ثم فى يوليو (١٩٧٦)، تدخلت قوة بحرية أمريكية فى لبنان لإجلاء الرعايا الأمريكان الذين كانوا يواجهون مخاطر بسبب الحرب الأهلية التى تفاقمت فى البلاد. ولم يترتب على ذلك التدخل أية ردود فعل دولية تذكر.

- فى (٢٥ أكتوبر ١٩٨٣)، غزت قوة أمريكية كبيرة (بمشاركة رمزية لقوات من جاميكا وبربادوس وبعض دول الكاريبى الأخرى) جرينادا بحجة حماية المواطنين الأمريكيين المقيمين فى تلك الدولة بلغ عددهم قرابة ألف ومائة شخص معظمهم من الطلبة. وقد استندت الولايات المتحدة إلى حجتين إضافيتين لا يتسع المقام لمناقشتهما هما: تطبيق نظام الأمن الجماعى تحت الإقليمى فى إطار «منظمة دول شرق الكاريبى» (Organization of Eastern Caribean States)[١٠]، وبناء على طلب السلطة الشرعية فى البلاد[١١]. وتتلخص ملابسات التدخل فيما يلى[١٢]:

فى مارس (١٩٧٩)، استولت جماعة من الثوار الطليعيين بزعامة «موريس بيشوب» على السلطة فى جرينادا، وشرعت فى تطبيق إصلاحات اقتصادية واجتماعية مستمدة من الأيديولوچية الاشتراكية. وعلى الصعيد الخارجى، أقامت علاقات تعاون قوية مع كوبا. ولكن سياسة الإصلاح الاقتصادى والاجتماعى لم تواكبها إصلاحات سياسية. فقد اتخذ نظام الحكم الجديد طابعًا استبداديًا واضحًا بوقف العمل بالدستور، وتأجيل الانتخابات العامة إلى أجل غير مسمى، وإلغاء حرية الصحافة . . . إلخ. ومع ذلك حاولت حكومة «بيشوب» تحسين علاقاتها مع الولايات المتحدة بسبب تردى الأوضاع الاقتصادية فى البلاد. ولكن هذا التوجه واجه معارضة قوية من جانب العناصر الأكثر راديكالية فى الجماعة الحاكمة أسفرت عن إقصاء « بيشوب» عن السلطة فى ١٢ أكتوبر، وإعدامه فى ١٩ أكتوبر. وكالمعتاد انقسم الفقه الدولى بين مؤيد ومعارض لشرعية التدخل الأمريكى، واستند كل فريق إلى حجج متباينة، كما سنرى. أما المجتمع الدولى فقد اتخذ موقفًا معارضًا لسياسة التدخل الأمريكى. فقد ناقش مجلس الأمن قضية غزو جرينادا خلال الفترة من ٢٥ إلى ٢٨ أكتوبر، ولكنه فشل بسبب «الفيتو» الأمريكى، فى اتخاذ قرار يندد بعملية الغزو باعتبارها انتهاكًا لقواعد القانون الدولى، ويطالب بانسحاب القوات الغازية من البلاد فورًا ودون قيد أو شرط إلا أنه، فى (٢ نوفمبر ١٩٨٣)، اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارًا (القرار ٣٨/ ٧) يندد بشدة بالتدخل العسكرى الأمريكى ضد جرينادا بوصفه« انتهاكًا صارخًا للقانون الدولى، وعدوانًا على سيادة واستقلال جرينادا وسلامتها الإقليمية». وقد صدر هذا القرار بأغلبية ١٠٨ صوتًا مقابل ٩ أصوات، وامتناع ٢٧ دولة عن التصويت[١٣].

هذا، وقد تم تشكيل مجلس استشارى مؤقت برئاسة الحاكم العام يقوم بمهمة إعادة النظام والاستقرار إلى البلاد، وتهيئة الأوضاع لإجراء انتخابات عامة وإعادة المؤسسات الديمقراطية إلى جرينادا. عندئذ انسحبت القوات الأمريكية بحلول (١٥ ديسمبر ١٩٨٣)، وحلت محلها قوة لحفظ السلم تم تشكيلها من بعض دول الكاريبى وكندا واستراليا ونيوزيلندا.

ـ فى (٢٠ ديسمبر ١٩٨٩)، غزت القوات الأمريكية دولة بنما، وأطاحت بالحكومة القائمة هناك (حكومة الجنرال نوريجا)[١٤]، ونصبت مكانها حكومة أخرى موالية لها. وقد أسفرت عملية الغزو عن قتل أكثر من ٥٠٠ من العسكريين والمدنيين وتشريد قرابة ١٢ ألفًا آخرين وتدمير ممتلكاتهم.

وقد بررت الولايات المتحدة هذه السياسة التدخلية العسكرية بحجج قانونية وسياسية على رأسها حماية مواطنيها المقيمين فى بنما، وذلك عملا بحقها فى الدفاع الشرعى عن النفس[١٥].

وقد واجه هذا التدخل معارضة شبه عامة. فقد انتقدته غالبية دول أمريكا اللاتينية بوصفه عدوانًا على سيادة دولة پنما، كما نددت به بطبيعة الحال جميع الدول الاشتراكية والدول غير المنحازة. ومع ذلك فشل مجلس الأمن فى إصدار قرار بالإدانة بسبب استخدام الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا لحق «الفيتو».

- فى (٥ أغسطس ١٩٩٠)، تدخلت قوة من مشاة البحرية الأمريكية فى ليبيريا بحجة إنقاذ مواطنين أمريكيين ومواطنى دول أخرى (قرابة ألف شخص) الذين كانوا يتعرضون للخطر من جراء الحرب الأهلية التى اندلعت فى البلاد. وقد نجحت القوة الأمريكية فى ترحيل الأجانب خارج ليبيريا. ولتبرير تدخلها العسكرى فى ليبيريا، استندت الحكومة الأمريكية كالمعتاد إلى حجة الدفاع الشرعى عن النفس بناء على افتراض أن العدوان، أو التهديد بالعدوان، على مواطنين أمريكيين فى الخارج يعتبر عدوانًا، أو تهديدًا بالعدوان، على الولايات المتحدة ذاتها[١٦].

- فى (١٩٩٧)، أرسلت بريطانيا فرقاطات حربية وقوات المظليين إلى سيراليون لتأمين إجلاء مواطنيها إلى الدول المجاورة خوفًا من تعرضهم للخطر جراء الحرب الأهلية التى اندلعت هناك، والتى تسببت فى قتل وتشريد الآلاف من المدنيين[١٧].

- فى سپتمبر (٢٠٠٢)، وقعت محاولة انقلاب فى كوت ديفوار ضد الحكومة الشرعية أدت إلى الانفلات الأمنى وتعريض المواطنين والأجانب لأخطار جسيمة. وقد أرسلت فرنسا تعزيزات إلى قاعدتها العسكرية فى كوت ديفوار لحماية قرابة ٢٠ ألف فرنسى يقيمون فى البلاد (بينهم قرابة ثمانية آلاف يحملون الجنسية المزدوجة). ولم يقتصر عمل القوات الفرنسية على الحماية ولكنه اتسع ليشمل، بناء على طلب رئيس كوت ديفوار، الإشراف على تنفيذ اتفاق (١٨/ ١٠ سنة ٢٠٠٢) الذى أبرم بين القوات الحكومية وقوات المتمردين بوقف إطلاق النار بين الجانبين، والفصل بين القوات الحكومية وقوات المتمردين إلى أن يتم التوصل إلى تسوية أزمة نظام الحكم فى البلاد[١٨].

على ضوء الحالات السابقة، ينبغى التساؤل عن مدى مشروعية التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج فى ظل الحظر العام بعدم استخدام القوة فى العلاقات بين

الدول والذى تكرسه المادة (٢ فقرة٤) من ميثاق الأمم المتحدة. إن الإجابة عن هذا السؤال تتطلب تقييم أربعة عوامل رئيسية ترتبط بهذا الشكل من التدخل العسكرى وهى: نوعية الدول التى استخدمت القوة العسكرية لحماية مواطنيها فى الخارج، ملابسات التدخل، مدى التدخل، وأخيراً مبررات التدخل.

١ـ نوعية الدول التى تدخلت عسكريًا لحماية مواطنيها فى الخارج

باستثناء حالات التدخل العسكرى لإنقاذ الرهائن والتى سبق ذكرها، فمن الملاحظ أن الدول التى تدخلت عسكريًا لحماية مواطنيها فى الخارج، دون موافقة السلطات المحلية، هى الدول الغربية: الولايات المتحدة، المملكة المتحدة، فرنسا، بلجيكا. وتتصدر الولايات المتحدة هذه القائمة.

يستفاد من ذلك أن هذه الظاهرة قد اقتصرت على دول قوية تملك قدرة عسكرية فعلية تمكنها من التدخل فى مناطق جغرافية قد تبعد عن حدودها بمسافات كبيرة. وفى هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن تدخل الاتحاد السوفيتى فى ألمانيا الشرقية فى عام ١٩٥٣ لقمع حركة تمرد عمالية فيها، وتدخله فى پولندا وفى المجر فى عام (١٩٥٦)، وفى تشيكوسلوفاكيا فى عام (١٩٦٨)، كان بناء على اعتبارات أيديولوچية (حماية النظام الاشتراكى)، وليس بهدف حماية المواطنين السوفيت المقيمين فى تلك البلاد.

٢ـ ملابسات التدخل

لقد اختلفت ملابسات التدخل من حالة إلى أخرى. فقد تراوح عدد المواطنين المراد حمايتهم من بضعة أفراد إلى بضعة مئات وأحيانا إلى بضعة آلاف. كما اختلفت أوضاع حكومات الدول التى تعرضت لهذه النوعية من التدخل العسكرى. ففى بعض الحالات، لم تكن هناك حكومات قادرة على المحافظة على الأمن الداخلى(الكونجو، الصومال، هايتى، ليبيريا، سيراليون). وفى حالات أخرى، لم تكن السلطة المحلية راغبة، لأسباب سياسية عامة، فى حماية الأجانب المقيمين فيها(قضية احتجاز الرهائن فى السفارة الأمريكية فى طهران فى ١٩٧٩ـ١٩٨٠). وأحيانًا أخرى، لم يقتصر الأمر على حماية مواطنى الدولة التى تدخلت عسكريًا، ولكن الحماية امتدت أيضًا إلى مواطنى دول أخرى(الكونجو، الدومينيكان، جرينادا، ليبيريا). ومن الملاحظ أن الدول التى تعرضت لتدخل عسكرى بحجة حماية الأجانب فيها كانت خاضعة فى السابق لنفوذ أو سيطرة دولة

كبرى فى صورة استعمار مباشر أو غير مباشر . ومن ثم يمكن القول بصفة عامة أن التدخل العسكرى بحجة حماية الأجانب هو فى حقيقته مظهر من مظاهر استمرار حماية مصالح ونفوذ الدول الكبرى فى الدول التى تحاول التحرر من استمرار كل نفوذ أجنبى فيها . ولعل أبرز الأمثلة لذلك تهديد بريطانيا بالتدخل العسكرى ضد إيران فى عامى (١٩٤٦، ١٩٥١)، والتدخل البريطانى والفرنسى ضد مصر فى (١٩٥٦)، والتدخل الأمريكى فى دول أمريكا الوسطى والبحر الكاريبى . . . إلخ .

٣- مدى التدخل

اختلفت أشكال التدخل العسكرى من حيث عدد القوات المتدخلة ومن حيث مدة التدخل . ففى بعض الحالات، كان عدد القوات قليلا نسبيًا كما أن تدخلها كان بشكل مؤقت واقتصر على مجرد إجلاء الأجانب من البلاد الذين يتعرضون فيها للخطر . ومثال ذلك إجلاء المواطنين الأمريكيين من لبنان فى عام (١٩٧٦)، وإجلاء المواطنين الأمريكيين وغيرهم من الأجانب من ليبيريا فى عام (١٩٩٠)، ومن سيراليون فى عام (١٩٩٧) . ولكن فى حالات أخرى، امتد التدخل زمنيًا وتحول إلى أداة للمحافظة على الأمن والنظام العام إلى حين التوصل إلى تسوية سياسية لأزمة نظام الحكم فى البلاد كما حدث فى كوت ديفوار فى عام (٢٠٠٢)، أو أصبح عاملا هامًا فى تغيير نظام الحكم كما حدث فى الكونجو فى (١٩٦٠)، وفى جرينادا فى عام (١٩٨٣)، وفى پنما فى عام (١٩٨٩) .

٤ ـ مبررات التدخل

لم تكتف الدول التى تدخلت عسكريًا بحجة حماية مواطنيها المقيمين فى الخارج بتحقيق هذا الهدف، ولكنها أضافت أهدافًا أخرى تتعلق بحماية مصالحها الاقتصادية أو الاستراتيجية مثل حماية حرية الملاحة فى المضايق الدولية(السويس فى ١٩٥٦، وپنما فى ١٩٨٩)، أو على أساس تفعيل آلية « الأمن الجماعى الإقليمى » وهو ما ينطبق على معظم حالات التدخل الأمريكى فى شئون دول البحر الكاريبى وأمريكا الوسطى، أو لاعتبارات إنسانية عامة وما يتفرع عنها من ضرورة نصرة الديمقراطية، كما سنرى فى المبحثين الثانى والثالث من هذا الفصل .

وعلى ضوء تقييم هذه العناصر الأربعة، اختلف الفقه الدولى[١٩] حول قضية مشروعية التدخل العسكرى لحماية مواطنى الدولة فى الخارج تبعًا لاختلافهم حول تفسير نص المادة

(٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بمنع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول ، ونص المادة (٥١) من نفس الميثاق والخاصة بضوابط الدفاع الشرعى عن النفس .

لقد أقر جانب من الفقه مشروعية التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج استناداً إلى الحجج التالية :

الحجة الأولى : أن التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج لا يتعارض مع نص المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق التى تحظر التهديد باستخدام القوة أو استخدامها فى العلاقات بين الدول ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة . فإن هذا التدخل يكون مؤقتًا ، ومحدوداً من حيث الهدف (مجرد حماية المواطنين) ومن ثم ليس فيه مساس للسلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى للدولة التى يتم التدخل ضدها حيث إنه لا يؤدى إلى فقدان الدولة لأى جزء من إقليمها كما أنه لا يسعى إلى تغيير نظام الحكم فى تلك الدولة . كذلك فإن هذا التدخل لا يتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة التى تعمل على حماية حقوق الإنسان[٢٠] .

الحجة الثانية : أن حظر التهديد باستخدام القوة أو استخدامها وفقًا لنص المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق قائم على افتراض أن الأمم المتحدة قادرة على حفظ السلم والأمن الدوليين وبالتالى فإنه فى ظل الآلية المحكمة للأمن الجماعى التى وضعها الميثاق ، لا يوجد مبرر لاستمرار القاعدة التقليدية التى كانت تجيز للدول «مساعدة الذات»(Self- help) وحيث إن العدوان على الأجانب يمثل تهديداً للسلم والأمن الدوليين على اعتبار أن العدوان عليهم هو بمثابة عدوان على أوطانهم ، وحيث إن الممارسة العملية قد أثبتت عدم صحة افتراض أن الأمم المتحدة قادرة على حفظ السلم والأمن الدوليين ، فإن الدول تسترد حقها التقليدى فى استخدام القوة لحماية مواطنيها فى الخارج . والقول بغير ذلك يكون بمثابة دعوة للحكومات إلى انتهاك حقوق الأجانب اعتماداً على أن مجلس الأمن لن يتمكن من التدخل بفعالية ضدها لحماية تلك الحقوق . بعبارة أخرى موجزة ، فإن عدم قدرة المنظمات الدولية على أداء وظيفتها الأمنية تسقط المبدأ الوارد فى نص المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق بشأن حظر التهديد باستخدام القوة واستخدامها فى العلاقات بين الدول[٢١] .

الحجة الثالثة : تستند إلى التفسير الواسع لنص المادة(٥١) من الميثاق كما سبق توضيحه . فإن المادة المذكورة لا تبطل القاعدة العرفية التقليدية التى كانت تجيز التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج على أساس ممارسة«الحق الطبيعى» فى الدفاع

الشرعى عن النفس وعلى اعتبار أن العدوان على المواطنين فى الخارج هو عدوان على أوطانهم الأصلية[٢٢].

الحجة الرابعة: حتى إذا افترضنا جدلا أن القاعدة التقليدية فى شأن الدفاع الشرعى عن النفس قد انقضت بحكم نشأة قاعدة تشريعية لاحقة تتعارض معها والتى تضمنتها المادة(٥١) من الميثاق، فإن السلوك اللاحق للدول ينهض دليلا على إحياء (revival) القاعدة التقليدية بسبب عجز الأمم المتحدة عن أداء وظيفتها الأمنية الأساسية لمواجهة العدوان فى كافة صوره. ولكن إحياء هذه القاعدة التقليدية فيما يتعلق بحماية المواطنين فى الخارج مشروط بتحقيق أركان قيام حالة الدفاع الشرعى وهى:

١ ـ أن يكون انتهاك حقوق الأجانب حقيقيًا (genuine)، وأساسيًا (substantial)، وحالا أو داهمًا (imminent)

٢ ـ إثبات أن دولة الإقامة غير قادرة على حماية الأجانب المقيمين فيها أو غير راغبة فى ذلك؛

٣ ـ أن يقتصر التدخل على حماية المواطنين(قاعدة التناسب) فإذا تجاوز ذلك الهدف إلى تحقيق أهداف أخرى، فإن التدخل يكون غير مشروع[٢٣].

لا يشك أحد فى أن القانون الدولى التقليدى قد أجاز التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج. أما بعد ميثاق الأمم المتحدة فى (١٩٤٥)، فإن غالبية الفقه، وكذلك غالبية الدول وبصفة خاصة الدول الصغرى، يؤكدون أن استخدام القوة العسكرية لحماية المواطنين فى الخارج أصبح عملا غير مشروع. ويستند هذا الموقف إلى المنطق القانونى التالى:

١ ـ إن الهدف الأساسى للأمم المتحدة هو حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما. وقد أراد واضعوا الميثاق التعامل مع هذه القضية بالنص صراحة على منع الدول من التهديد باستخدام القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة (المادة ٢ فقرة ٤). ولا شك أن التدخل العسكرى فى إقليم دولة أخرى بحجة حماية المواطنين فى الخارج فيه مساس بالسلامة الإقليمية للدولة التى يتم التدخل فى أراضيها دون رضًا منها وذلك بمجرد عبور القوات الأجنبية لحدود تلك الدولة حتى إذا لم يترتب على ذلك الاستيلاء على جزء من إقليمها. كذلك فإن هذا التدخل فيه مساس بالاستقلال السياسى لتلك الدولة لأنه يقيد السلطة العامة فيها

فى إدارة شئون البلاد الداخلية حتى لو لم يترتب على ذلك تغيير نظام الحكم فيها. ومن ناحية أخرى، لا يجوز الادعاء بأن هذا التدخل لا يتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة حيث إنه يهدف إلى حماية حقوق الإنسان. فكما جاء فى ديباجة الميثاق، فإن استخدام القوة لا يكون مشروعًا فى «غير المصلحة المشتركة». أما حماية المواطنين فى الخارج فهو من قبيل المصلحة الذاتية للدولة المتدخلة، وليس من قبيل «المصلحة المشتركة» للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة[٢٤]. فالحظر الوارد فى نص المادة (٢ فقرة٤) هو حظر مطلق باستثناء ما ورد صراحة فى الميثاق وهو قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس وفقًا للضوابط الموضوعية والإجرائية التى وضعتها المادة(٥١) من الميثاق[٢٥].

٢ ـ لقد اشترطت المادة (٥١) من الميثاق وقوع «عدوان» مسلح على الدولة لقيام حالة الدفاع الشرعى. ولا يمكن الادعاء بأن تعرض مواطنى الدولة فى الخارج للأخطار، مهما كانت جسيمة، هو« عدوان» على الدولة ذاتها. والقول بغير ذلك يفرغ نص المادة (٥١) من أى مضمون حقيقى[٢٦]. هذا وقد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة، فى عدة قرارات سبقت الإشارة إليها، عدم مشروعية التدخل فى الشئون الداخلية للدول لأى سبب كان، خاصة إذا أخذ التدخل الشكل العسكرى.

٣ ـ لا يوجد فى ميثاق الأمم المتحدة أى سند للقول بأن التزام الدول بالامتناع عن التهديد باستخدام القوة أو استخدامها مرهون بفاعلية الأمم المتحدة فى القيام بوظائفها الأمنية. فإن هذا الالتزام هو التزام مطلق وليس معلقًا على شروط من أى نوع كان[٢٧].

٤ ـ تدل التجربة التاريخية، قبل وبعد نفاذ ميثاق الأمم المتحدة، أن الدول القوية هى التى تتمسك بحقها فى حماية مواطنيها فى الخارج بالقوة العسكرية إذا لزم الأمر، وأن التمسك بهذا الحق كان يعكس فى الحقيقة الرغبة فى تحقيق أهداف استراتيجية أو سياسية أو اقتصادية عامة من منطلق «سياسة القوة» (power politics) ولم تكن حجة حماية المواطنين فى الخارج سوى ذريعة لتحقيق تلك الرغبة. ويتضح ذلك بوضوح تام فى حالات التدخل العسكرى الأمريكى فى جرينادا، وفى الدومينيكان، وفى بنما، وفى غيرها من الحالات.

بناء على ما تقدم، نرى، مع غالبية الفقه، عدم مشروعية التدخل العسكرى فى إقليم دولة أخرى بحجة حماية المواطنين فى الخارج، وذلك على نحو مطلق لأن هذا التدخل يتعارض مع مبدأ صيانة استقلال الدول وسلامتها الإقليمية من جانب، كما أنه يعتبر

وسيلة لفرض هيمنة الدول الكبرى على الدول الصغرى من الجانب الآخر ولكن تجدر ملاحظة أن حماية المواطنين فى الخارج قد تكون جائزة فى حال تعرضهم لأخطار جسيمة تكون نتيجة لسياسة متعمدة وشاملة من جانب سلطات الدولة، أو نتيجة لحروب أو اضطرابات داخلية تسودها العشوائية وعدم الاكتراث بالحرمة التى يجب أن يتمتع بها كل إنسان. وهذا ينقلنا إلى بحث موضوع أعمق وأهم، ألا وهو مدى مشروعية التدخل العسكرى لمواجهة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان الأساسية.

* * *

المبحث الثانى

التدخل العسكرى ضد الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان

إن الاهتمام بحماية حقوق الإنسان وصيانة كرامته وعدم تعرضه للامتهان يرجع إلى قديم الزمن، على الأقل من المنظور الأخلاقى والفكرى. فبالرغم من أن المجتمعات القديمة قد أقرت نظام الرق، فإن الحضارات العريقة - فى الشرق وفى الغرب على السواء - أكدت أيضًا مبدأ «قدسية الإنسان» على حد تعبير الفليسوف الرومانى «سينيكا» (homo res sacra homini) هذا الاحترام الواجب لآدمية الإنسان كرسته قيم الأديان السماوية الثلاثة - اليهودية والمسيحية والإسلام - كما كرسته أيضًا مبادئ البوذية وغيرها من المعتقدات الدينية فى قارات آسيا وأفريقيا وأمريكا.

هذا التكريس الأخلاقى والفكرى والدينى لحقوق الإنسان اكتسب تدريجيًا صفة الإلزام القانونى على مستوى المجتمعات الوطنية وعلى مستوى المجتمع الدولى، وأصبح احترام حقوق الإنسان من الأسس التى يقوم عليها النظام القانونى الدولى المعاصر.

ولسنا هنا فى مقام الحديث عن المضمون الفعلى لحقوق الإنسان بشكل تفصيلى[٢٨]. ويكفى القول بأن هذا المضمون ليس محل اتفاق عام بين الدول لأنه يتحدد بنوعية المجتمع الذى يعيش فيه الإنسان (homme situe)، وليس استنادًا إلى مفهوم مجرد للإنسان منفصلا عن البيئة التى يعيش فيها. فحقوق الفرد تتفاعل مع حقوق وأمن الجماعة التى يعيش فى كنفها.

ولذلك تعددت المفاهيم لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية بتعدد تركيبات المجتمعات القومية المختلفة. ولا يقتصر التعدد على مضمون كل حق من الحقوق الفردية للإنسان ولكنه يمتد أيضًا، وبصفة خاصة، إلى قضية الأولوية بين الحقوق الفردية وحقوق الجماعة. وقد انعكس هذا التعدد على صياغة المواثيق الإقليمية لحقوق الإنسان كما يتضح من مقارنة« الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان» لعام (١٩٥٠)، و«الميثاق الأفريقى لحقوق الإنسان والشعوب» لعام (١٩٨١)[٢٩].

ولكن بالرغم من هذا التعدد، فقد سادت قيم مشتركة بين مختلف النظم القانونية الرئيسية فى العالم تحت مسمى «حقوق الإنسان والحريات الأساسية» والتى ينبغى أن يتمتع بها جميع البشر «دون تمييز بسبب الجنس، أو الدين، أو اللغة، ودون تفرقة بين الرجال والنساء» (ديباجة الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الصادر فى العاشر من ديسمبر لعام ١٩٤٨). فالإعلان العالمى لحقوق الإنسان يتضمن القيم المشتركة لحقوق الإنسان التى تعارفت عليها حضارات العالم والتى ينبغى أن تستهدفها جميع الشعوب. فالإنسان، بحكم أدميته، يتمتع بحقوق أساسية بطبيعته (inherent rights)لا يجوز حرمانه منها، أو تقييدها. وفى مقدمة هذه الحقوق، حقه فى الحياة وهو مصدر جميع الحقوق الأخرى.

وقد اكتسبت المبادئ الفضفاضة العامة التى تضمنها الإعلان العالمى لحقوق الإنسان صفة القواعد القانونية الملزمة والمحددة بإبرام عشرات الاتفاقيات العالمية النوعية (مثل تجريم إبادة الجنس، وتحريم سياسة الفصل العنصرى، وتحريم احتجاز الرهائن، ومناهضة التعذيب وغيره من المعاملة اللاإنسانية والعقوبات القاسية أو المهينة، وإقرار حقوق المرأة وحقوق الطفل. . .)، وإبرام اتفاقيات إقليمية عامة(مثل الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام (١٩٥٠)، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام (١٩٦٩)، والميثاق الأفريقى لحقوق الإنسان والشعوب لعام (١٩٨١)، . . . إلخ)[٣٠]. وعلى الصعيد العالمى أيضًا، تم التوقيع فى عام (١٩٦٦) على اتفاقيتين شاملتين بشأن حقوق الإنسان هما: العهد الدولى الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولى الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وهكذا لم تعد حقوق الإنسان من صميم الاختصاص الداخلى للدول، ولكنها أصبحت تهم المجتمع الدولى بأسره.

هذا التقدم على مستوى القواعد القانونية الموضوعية، وأيضًا على المستوى التنظيمى والمؤسسى (إنشاء آليات قادرة على مراقبة الالتزام الفعلى بحقوق الإنسان)، لم يقابله تقدم مماثل على صعيد التمتع الفعلى بحقوق الإنسان. فالهوة لازالت شاسعة بين المبادئ

النظرية والواقع الذى تعيشه الشعوب. فإن الأحداث المتواترة والمفجعة التى تبثها يوميًا وسائل الإعلام، وتتضمنها تقارير المنظمات الدولية والوطنية، الحكومية منها وغير الحكومية، تؤكد أن احترام حقوق الإنسان يظل يعانى أزمة مستعصية ومازالت انتهاكات حقوق الإنسان منتشرة فى جميع المجتمعات البشرية، بما فيها المجتمعات المتقدمة اقتصاديًا واجتماعيًا وسياسيًا[٣١].

إن تفشى ظاهرة انتهاك حقوق الإنسان على نطاق واسع وفى العديد من الدول أدى إلى إقدام المجتمع الدولى على التدخل فى الشئون الداخلية للدول وبالقوة العسكرية إذا لزم الأمر «لاعتبارات إنسانية»، أخذًا فى الاعتبار أن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان فى أية دولة من الدول لصيقة الصلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ويظهر هذا الارتباط بوضوح تام فى صياغة أهداف ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة.

إن مفهوم التدخل لاعتبارات إنسانية هو مفهوم قديم وحديث معًا. فقد ظهر هذا المفهوم تدريجيًا منذ القرون الوسطى كرد فعل للاضطهاد الدينى الذى واكب نشأة المذاهب البروتستانتية (حركة الإصلاح الدينى). ومع انتشار مبدأ « القوميات» خلال القرن التاسع عشر كأحد مردودات أيديولوجية الثورة الليبرالية الفرنسية، ارتبط مفهوم التدخل لاعتبارات إنسانية أيديولوجيًا» بتفجير مشكلة «الأقليات» فى أوروبا والتى هددت كيان بعض الدول التى تنتسب شعوبها إلى قوميات مختلفة(لا سيما إمبراطورية النمسا والمجر والإمبراطورية العثمانية)[٣٢]. فإن تفجر هذه المشكلة أفسح المجال أمام الدول الكبرى للتدخل فى شئون الدول الأخرى باستعمال القوة إذا لزم الأمر بدعوى حماية الأقليات المسيحية والعرقية فى الإمبراطورية العثمانية(الأقليات اليونانية، والمارونية، والأرمينية. . .) من سياسة البطش والتنكيل التى اتبعتها السلطات العثمانية فى قمع حركات تمرد هذه الأقليات وتطلع بعضها إلى الاستقلال. وفى الحقيقة، فإن مبدأ حماية الأقليات كان مجرد ذريعة لتبرير الزحف الاستعمارى الأوروبى فى الحيز الجغرافى للدولة العثمانية، كما أنه كان أداة لتغذية التنافس بين الدول الأوروبية الرئيسية ذاتها حول الهيمنة على شئون القارة الأوروبية. وفى الحرب العالمية الأولى، استخدمت الدول المتحاربة الأقليات القومية لإضعاف مركز أعدائها.

وفى الزمن المعاصر، اتسع مفهوم التدخل لاعتبارات إنسانية لكى يشمل الحالات التى يتعرض فيها قطاع كبير من المواطنين والمقيمين فى دولة ما ـ وليس بالضرورة رعايا دولة أو دول بعينها ـ للتنكيل والقتل الجماعى على نطاق واسع وذلك كسياسة عامة لحكومة تلك

الدولة ، أو بسبب انهيار مؤسسات الدولة ونشوب صراعات داخلية على أسس عرقية أو قبلية أو دينية أو سياسية فيما بين مواطنى الدولة الواحدة وما قد يصاحب هذه الصراعات من انتهاكات جسيمة وواسعة لحقوق الإنسان، وانتشار أعمال عنف وحشية بين المقاتلين. وقد بلغت هذه الأعمال، فى بعض الحالات، درجة الإبادة الجماعية المتبادلة التى تسعى بمقتضاها كل جماعة إلى القضاء على جماعة أو جماعات عرقية أو دينية أو سياسية أخرى. وتعتبر مأساة رواندا فى عام (١٩٩٥)، نموذجًا للإبادة الجماعية. وتعتبر مأساة الصومال وليبيريا وسيراليون نماذج لانتشار أعمال عنف وحشية خلال الصراعات بين الفصائل القبلية أو العرقية أو السياسية بعد انهيار مؤسسات الدولة وعدم قدرتها على السيطرة على أمور البلاد. وتعتبر مأساة كمبوديا فى منتصف السبعينات أثناء حكومة بول بوت و«الخمير الحمر» نموذجًا لأعمال التنكيل والقتل الجماعى الذى يقوم به نظام حكم تسلطى ضد المعارضين له. وقس على ذلك نظم حكم تسلطية ودموية عديدة انتشرت فى كل مساحة الكرة الأرضية فى آسيا (فيتنام، كوريا الشمالية والجنوبية، الصين، الفلبين، أفغانستان، إيران. . .)، وفى أفريقيا(حكم عيدى أمين فى أوغندا، وحكم الإمبراطور بوكاسا فى دولة أفريقيا الوسطى، وحكم منجستو مريام فى أثيوبيا . . . إلخ)، وفى أمريكا اللاتينية (حكم باتيسيا وكاسترو فى كوبا، وحكم بينوشى فى شيلى، وحكم نورييجا فى بنما، وحكم سيدراس فى هاييتى. . . إلخ)، وفى القارة الأوروبية (حكم ستالين فى الاتحاد السوفيتى، وحكم تشاوشيسكو فى رومانيا، وحكم فرانكو فى أسبانيا، وحكم سالازار فى البرتغال. . . إلخ). ولم تسلم المنطقة العربية من عدوى النظم التسلطية التى تنتهك حقوق الإنسان الأساسية على نطاق واسع، وإن لم يصل الوضع إلى درجة الإبادة الجماعية لبعض الطوائف من المعارضين لنظم الحكم فى بلدانهم(أبرز مثال لذلك نظام حكم صدام حسين فى العراق). وبالإضافة إلى ما تقدم، نذكر أيضًا الانتهاكات المنظمة والمتواترة و لحقوق قطاعات كبيرة من الشعب والتى ترتكبها نظم حكم أقلية عنصرية تتمسك باحتكارها للسلطة السياسية العليا فى البلاد(مثال ذلك سياسة الفصل العنصرى فى دولة جنوب أفريقيا حتى وقت قريب، وفى روديسيا الجنوبية سابقًا أو زمبابوى حاليًا)، أو فى سياق الاحتلال الإسرائيلى للضفة الغربية وقطاع غزة فى فلسطين. . . إلخ.

وجدير بالملاحظة أن معظم الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وكذلك التدخلات العسكرية الخارجية لمواجهتها، قد ارتبكت بسياق صراعات إقليمية حول السيطرة على منطقة جغرافية معينة. ولعل أبرز الأمثلة لذلك تدخل جنوب أفريقيا فى أنجولا، وتدخل

فيتنام فى كمبوديا، وقضية البوسنة والهرسك وقضية كوسوفو. فقد ارتبط تدخل جنوب أفريقيا فى أنجولا برغبة دولة جنوب أفريقيا بالهيمنة على الجنوب الأفريقى فى سياق رغبة شعب جنوب غربى أفريقيا فى الاستقلال وكذلك لمواجهة توجه أنجولا إلى تبنى نظام حكم اشتراكى بدعم من كوبا والاتحاد السوفيتى. وارتبط تدخل فيتنام فى كمبوديا بسياق التنافس بين الصين والاتحاد السوفيتى على السيطرة على منطقة جنوب شرقى آسيا. وارتبطت قضيتا البوسنة والهرسك وكوسوفو تاريخيًا بطموح دولة صربيا إلى تكوين دولة« صربيا الكبرى: ومن ثم سعت إلى إعادة صياغة التوزانات الإقليمية والدولية فى البلقان بعد نهاية « الحرب الباردة» التى أسفرت عن تفكك جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية السابقة.

إن إهدار حقوق الإنسان إلى هذه الدرجة من القسوة والوحشية أدى إلى يقظة الضمير الجماعى الدولى (social conciousness) والتى غذتها وسائل الإعلام الجماهيرية، وإدراك حقيقة الآثار المدمرة للمجتمعات البشرية التى تترتب على الفظائع التى تفوق كل وصف والتى تصاحب ظاهرة استخدام العنف غير المحدود فى الصراعات بين الدول وداخل الدول. فقد أسفرت هذه الممارسات عن إزهاق أرواح ملايين البشر، أو إصابتهم بعاهات مستديمة جسيمة، كما أنها أدت إلى تشريد ملايين آخرين من لاجئين أو نازحين. وهكذا فإنه على المستوى الأخلاقى، أصبح المجتمع الدولى أكثر قلقًا لكثرة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان ومن ثم أكثر اهتمامًا على المستوى القانونى بإقرار قواعد موضوعية (objective rules) اتفاقية وعرفية ـ تتمتع بطبيعة آمرةJus cogens) (imperative- rules تفرض التزامات مطلقة على عاتق جميع الدول(erga omnes) باحترام الحقوق الأساسية للإنسان والتى لا يجوز التحلل منها فى أى حال من الأحوال (intransgressibles) لأنها تعبر عن قيم المجتمع الدولى ككل. وتنص المادة الأولى المشتركة فى اتفاقيات جنيف الأربع لعام (١٩٤٩)، وكذلك المادة الأولى من البروتوكول الأول لعام (١٩٧٧)، الملحق بهذه الاتفاقيات على التزام الدول المتعاقدة بأن « تحترم» (respect)، «وتكفل احترام» (ensure respect) جميع القواعد التى تتضمنها هذه الوثائق الدولية. إن هذا النص يرتب على الدول مسئولية جماعية فى كفالة فاعلية الالتزام باحترام حقوق الإنسان. والآلية التى يمكن تصورها للاضطلاع بهذه المسئولية الجماعية هى آلية الدبلوماسية الجماعية سواء فى إطار المنظمات الدولية القائمة للتنديد علنًا بانتهاكات إحدى الدول لحقوق الإنسان الأساسية، واتخاذ بعض التدابير السياسية والاقتصادية ضد تلك

الدولة لحملها على العدول عن ممارستها غير المشروعة، أو الدعوة إلى عقد مؤتمر دبلوماسى خاص لهذا الغرض. وأخيراً على المستوى السياسى والأمنى، فإن إهدار حقوق الإنسان على نطاق واسع يؤدى، فى أغلب الحالات، إلى تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر أو الإخلال بهما بالفعل، الأمر الذى قد يثير إشكالية تطبيق آلية« الأمن الجماعى» عملا بالفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

خلاصة القول: فإن المجتمع الدولى أصبح مطالبًا بالتدخل لوضع نهاية للانتهاكات الجسيمة والجماعية لحقوق الإنسان. وإذا تجاوزنا مستوى الاستنكار الأدبى لهذه الأعمال، فإنه يحق للدول، فرادى أو مجتمعة، اتخاذ تدابير قانونية وقضائية ضد الدولة التى تثبت إدانتها بارتكاب هذه المخالفات الجسيمة. ولكن يظل السؤال مطروحًا حول مشروعية التدخل العسكرى ضد تلك الدولة، أخذًا فى الاعتبار الحظر الوارد فى المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة والذى يقضى بامتناع الدول عن التهديد باستخدام القوة أو استخدامها فى العلاقات فيما بينها.

يبدو أن المجتمع الدولى بدأ يتقبل فكرة التدخل العسكرى فى الشئون الداخلية للدول باسم الإنسانية وبدعوى حماية حقوق الإنسان. وإذا استمر المجتمع الدولى فى هذا التوجه، فإنه يمكن القول بأن النظام القانونى الدولى يشهد الآن تطوراً عميقًا فى مضمونه مقارنة بالقانون الدولى التقليدى. ولكن المشكلة تكمن فى أن فكرة التدخل لاعتبارات إنسانية لا تزال فكرة غامضة دون حدود قانونية واضحة ومن ثم فهى تفسح المجال لتجاوزات عديدة ترجع إلى إساءة استخدام السلطة التقديرية للدول فى اتخاذ قرار التدخل من عدمه. فإن التجربة التاريخية تكشف عن أن الدول الكبرى، بل وبعض دول« العالم الثالث»، قد استغلت فكرة التدخل الإنسانى لتبرير تدخلها فى الشئون الداخلية لدول أخرى تحقيقًا لمصالحها القومية فلم يكن الدافع الإنسانى هو المبرر الوحيد للتدخل بل لم يكن، فى حالات كثيرة، المبرر الأساسى للتدخل. فقد كانت هناك دوافع قوية أخرى للتدخل ترتبط بالمصالح القومية وبالتوازنات الدولية عمومًا. وهكذا أصبح التدخل لاعتبارات إنسانية يتم على أسس انتقائية، ويتخذ ستاراً للتنافس بين الدول القوية على الصعيد العالمى، أو على الصعيد الإقليمى. وفيما يلى بعض النماذج للتدليل على ذلك:

١ - فى يوم (٢٤ مايو ١٩٤٨)، تم الإعلان عن قيام دولة إسرائيل. وفى اليوم التالى، تدخلت الجيوش العربية فى فلسطين استناداً إلى« الاعتبارات الإنسانية». فقد صرح مندوب مصر لدى الأمم المتحدة أمام مجلس الأمن بأن تدخل القوات العربية كان يهدف

إلى وضع حد لأعمال« العصابات الصهيونية الإرهابية» التى دأبت على ارتكاب جرائم بشعة ضد المدنيين الفلسطينيين، خاصة النساء والأطفال(٣٤) . لكن المجتمع الدولى لم يقبل هذه الحجة . فقد أكد المندوب السوفيتى أمام مجلس الأمن بأنه ليس من حق أية دولة ادعاء المحافظة على الأمن فى إقليم دولة أخرى(٣٥) . وفى الحقيقة، فان التدخل العربى فى فلسطين فى عام (١٩٤٨)، لم يكن يستند فى الأساس إلى الاعتبار الإنسانى ولكنه تم لاعتبارات سياسية عامة تتعلق بالسيادة على أرض فلسطين، وحق الشعب الفلسطينى فى ممارسة حقه فى تقرير المصير ومن ثم عدم الاعتراف بدولة إسرائيل(٣٦) . وبناء على ذلك، لا يمكن الاعتداد بسابقة التدخل العربى فى فلسطين للتدليل على أن المجتمع الدولى بدأ يتقبل فكرة التدخل لاعتبارات إنسانية .

٢ ـ كما سبق أن ذكرنا فإنه فى الفترة من (١٩٦٠) إلى (١٩٦٤)، تدخلت القوات البلجيكية وقوات من دول غربية أخرى فى الكونجو(جمهورية الكونجو الديمقراطية الآن) لاعتبارات إنسانية بهدف حماية الأوروبيين والمدنيين الكونجوليين (خاصة فى العاصمة وفى إقليم ستانلى ـ فيل) . وفى الحقيقة فإن هذه التدخلات تمت بناء على اعتبارات سياسية واقتصادية تتعلق بحسم الصراع السياسى فى البلاد لصالح الطرف الذى كان مواليًا للغرب فى مواجهة الطرف باتباع سياسة عدم الانحياز وعدم معاداة الاتحاد السوفيتى من جانب، كما ارتبطت من جانب آخر بحماية المصالح الاقتصادية الغربية(مناجم النحاس والكوبالت)(٣٧) . وبناء على ذلك لا يمكن الاعتداد بهذه السابقة دليلاً على أن المجتمع الدولى أصبح يتقبل فكرة مشروعية التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية . فالاعتبار الإنسانى فى هذه الحالة كان ثانويًا مقارنة بالاعتبارات السياسية والاقتصادية .

٣ ـ سبق أن ذكرنا أن الولايات المتحدة الأمريكية بررت تدخلها العسكرى فى جمهورية الدومينيكان فى عام (١٩٦٥) . بحجة حماية مواطنيها والأجانب الآخرين المقيمين فى البلاد . ولكن الحقيقة غير ذلك . فقد تذرعت الحكومة الأمريكية بالدافع الإنسانى للقيام بعملية غزو سافرة لتحقيق هدف سياسى واستراتيجى عام، ألا وهو الحيلولة دون قيام حكومة ذات توجهات اشتراكية فى البلاد كما حدث فى كوبا من قبل(٣٨) . والدليل على ذلك أن القوات الأمريكية لم تنسحب من جمهورية الدومينيكان إلا فى سبتمبر (١٩٦٦)، بعد أن ضمنت تشكيل حكومة جديدة فى البلاد فى أول يوليو (١٩٦٦)، تسير فى فلك الأيديولوجية والمصالح الأمريكية .

٤ ـ فى (٣ سبتمبر ١٩٧١)، غزت القوات الهندية إقليم باكستان الشرقية وتحول الغزو إلى حرب عامة بين الهند وباكستان امتدت إلى إقليم كشمير المتنازع عليه بين البلدين. وفى ٤ ديسمبر، أعلن «حزب عوامى» (Awami League) بزعامة مجيب الرحمن استقلال باكستان الشرقية تحت اسم «بنجلاديش»(٣٩).

وفى بداية الأمر، بررت الهند تدخلها العسكرى فى باكستان الشرقية استناداً إلى «الاعتبارات الإنسانية» مدعية أن الحكومة الباكستانية اتبعت سياسة البطش والتنكيل بسكان الإقليم، وإجبار الملايين (لا سيما الهندوس منهم) إلى النزوح إلى الهند. ولكن فى المناقشات التى دارت فى مجلس الأمن حول الصراع بين الدولتين، أسقطت الهند هذه الحجة واستندت بدلا منها إلى ممارسة حقها فى الدفاع الشرعى عن النفس فى مواجهة عدوان دولة باكستان عليها(٤٠).

وفى الحقيقة، فإنه حتى ادعاء حق الدفاع الشرعى عن النفس كان مجرد ذريعة لتبرير التدخل. فان الدافع الحقيقى للتدخل كان فى الأساس دافعًا سياسيًا واستراتيجيًا، ألا وهو إضعاف دولة باكستان بالعمل على تشجيع انفصال الإقليم الشرقى فى باكستان وإعلان استقلاله وذلك فى سياق الصراع بين البلدين حول إقليم كشمير. كذلك سعت الهند إلى إعادة التوازنات فى منطقة جنوب آسيا. فإن قيام دولة بنجلاديش تكون صديقة للهند يمثل عنصراً هامًا فى تحسين الوضع الإستراتيجى للهند فى إطار صراعها مع الصين حول توطيد نفوذهما فى المنطقة. هذا الدافع السياسى والاستراتيجى هو الذى يفسر مواقف الدول من غزو الهند لإقليم باكستان الشرقية. ففى (٤ ديسمبر ١٩٧١)، استخدام الاتحاد السوفيتى حق الفيتو فى مجلس الأمن لمنع صدور مشروع قرار كان معروضًا على المجلس يدعو إلى وقف إطلاق النار وانسحاب القوات المتحاربة إلى الحدود الدولية(٤١).

وقد أحال مجلس الأمن(٤٢) النزاع العسكرى بين البلدين إلى الجمعية العامة عملا بقرار« الاتحاد من أجل السلم» الذى صدر فى (١٩٥٠)، والذى خول الجمعية العامة صلاحيات أمنية فى حال إخفاق مجلس الأمن فى تطبيق آلية الأمن الجماعى وفقًا للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

وفى ٧ ديسمبر، أصدرت الجمعية العامة قراراً(٤٣) تبنت فيه مضمون مشروع القرار الذى كان مجلس الأمن قد فشل فى إصداره. فقد دعت الجمعية العامة الطرفين المتحاربين إلى العمل على الوقف الفورى لإطلاق النار بينهما، وانسحاب قواتهما إلى الحدود الدولية للبلدين. وحثت الجمعية العامة جميع الدول الأعضاء على التعاون الكامل فى

إرسال إغاثة إنسانية إلى الملايين الذين لجاؤا إلى الهند، وتهيئة الظروف المواتية لعودتهم الاختيارية إلى ديارهم.

إن قرار الجمعية العامة يفيد ضمنًا عدم مشروعية تدخل الهند عسكريًا فى باكستان الشرقية، سواء كان ذلك بناء على الاعتبارات الإنسانية أو استنادًا إلى حق الدفاع الشرعى عن النفس. ومن الملاحظ أنه باستثناء موقف «الكتلة السوفيتية» التى ساندت الهند، فإن غالبية الدول، ومنها مجموعة الدول غير المنحازة، رفضت مشروعية تدخل الهند عسكريًا فى باكستان الشرقية[٤٤].

وفى (١٧ ديسمبر ١٩٧١)، وافق الطرفان على وقف إطلاق النار بين قواتهما، ليس استجابة لدعوة الجمعية العامة ولكن بسبب هزيمة القوات الباكستانية واستسلامها فى ١٦ ديسمبر.

٥ـ فى (٧ ديسمبر ١٩٧٥)، تدفقت قوات أندونيسية على إقليم تيمور الشرقية، الخاضع لإدارة البرتغال، والتى اجتاحته صراعات دموية بين جبهات سياسية متنافسة حول السيطرة على الإقليم تحسبًا لحصوله على الاستقلال من البرتغال[٤٥]. وقد ادعت أندونيسيا فى ذلك الوقت أن تدخلها كان يهدف إلى «إعادة النظام» فى البلاد وتجنيب شعب تيمور المزيد من عمليات القتل والتشريد والمعاناة. وفى الحقيقة، فإن تدخل أندونيسيا عسكريًا كان يهدف إلى مناصرة الفصائل التى كانت تنادى بانضمام تيمور الشرقية إلى أندونيسيا. والدليل على ذلك أنه بالرغم من إدانة مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة لهذا التدخل، ومطالبة أندونيسيا بسحب قواتها من الإقليم[٤٦] فقد احتفظت أندونيسيا بقواتها فى الإقليم، وانتهى الأمر بضمه إلى أندونيسيا. وقد استنكر المجتمع الدولى عملية الضم، وتواصلت المساعى، داخل وخارج الأمم المتحدة، للتوصل الى تسوية شاملة ومقبولة لمسألة تيمور الشرقية. وقد تكللت هذه المساعى بالنجاح بحصول تيمور على استقلالها.

٦ـ فى (٩ أغسطس ١٩٧٥)، وقبل حصول أنجولا على استقلالها فى (١١ نوفمبر ١٩٧٥)، تدفقت قوات دولة جنوب أفريقيا على أنجولا قادمة من إقليم جنوب غربى أفريقيا(ناميبيا) الذى كان خاضعًا للسيطرة التامة لدولة جنوب أفريقيا. وقد ادعت حكومة جنوب أفريقيا آنذاك بأن تدخلها كان« بدافع إنسانى» للحد من الفظائع التى ترتكبها قوات «الجبهة الشعبية لتحرير أنجولا» (M P L A)، المدعومة من كوبا، فى المناطق التى كانت

معقلا « للاتحاد الوطنى للاستقلال التام لأنجولا » (UNITA) المدعوم من دولة جنوب أفريقيا ومن الدول الغربية عمومًا خاصة من الولايات المتحدة الأمريكية(٤٧). وفى (٣١ مارس ١٩٧٦)، رفض مجلس الأمن ادعاء« الدافع الإنسانى »، وأدان تدخل جنوب أفريقيا بوصفه «عدوانًا» على دولة أنجولا(٤٨). ولا شك أن ادعاء « الدافع الإنسانى » كان يفتقد أية مصداقية من جانب حكومة كانت تمارس سياسة «الفصل العنصرى» والذى وصفه المجتمع الدولى بأنه« جريمة ضد الإنسانية» (a crime against Humanity) وطوال عشرين عامًا، تكررت اعتداءات جنوب أفريقيا على دولة أنجولا، وتكرر التنديد بها من جانب كل من مجلس الأمن ومن الجمعية العامة للأمم المتحدة على السواء(٤٩).

٧ ـ فى (٢٥ ديسمبر ١٩٧٨)، اجتاحت قوات فيتنام دولة «كمبوتشيا» (كمبوديا). وبحلول (٧ يناير ١٩٧٩)، استولت على عاصمة البلاد وعملت على إقامة حكومة جديدة خلفًا لحكومة «بول بوت» الدموية التى أزهقت أرواح قرابة مليون شخص من المعارضين لها.

وقد يرى البعض أن تدخل فيتنام فى«كمبوتشيا» كان لاعتبارات إنسانية حيث إنه قد أنقذ المزيد من الكمبوديين من هلاك محقق فى حالة استمرار حكومة «بول بوت» فى السلطة. ولكن الحقيقة غير ذلك كلية. فإن وضع حقوق الإنسان فى فيتنام نفسها كان مذريًا، كما أن حكومة«كمبوتشيا» الجديدة لم تكن نموذجًا لحكومة ديمقراطية تحترم حقوق الإنسان حقًا. وما هو أهم من ذلك أن حكومة فيتنام لم تبرر تدخلها فى «كمبوتشيا: بالاعتبارات الإنسانية ولكنها استندت إلى حقها فى الدفاع الشرعى عن النفس فى مواجهة خرق قوات حكومة «بول بوت» للحدود الفيتنامية(٥٠). فالقضية كانت تتعلق فى الواقع بالتوازنات الدولية والإقليمية فى منطقة جنوب شرقى آسيا فى سياق «الحرب الباردة» بين المعسكرين السوفيتى والأمريكى من جانب، وفى سياق التنافس بين الاتحاد السوفيتى والصين حول السيطرة على المنطقة من الجانب الآخر. هذا الاعتبار السياسى والاستراتيجى هو الذى يفسر مواقف الدول من تدخل فيتنام فى «كمبوتشيا».

فإن تنديد الدول الغربية بتدخل فيتنام فى تلك الدولة استند إلى منطق«الحرب الباردة» دون سواه (من الملاحظ أن الدول الغربية التى تدعى نصرتها لحقوق الإنسان فى كافة أرجاء العالم لم تندد صراحة بانتهاك حكومة « بول بوت» لحقوق الإنسان فى «كمبوتشيا»). وأدانت الصين تدخل فيتنام على أساس أن هذه الدولة انحازت إلى الاتحاد السوفيتى فى سياق الصراع الصينى ـ السوفيتى. وفى نفس هذا السياق، استخدام الاتحاد السوفيتى حق

« الفيتو» لمنع مجلس الأمن من إصدار قرار انطوى على إدانة غير مباشرة لتدخل فيتنام حيث إنه طالب بانسحاب جميع القوات الأجنبية فوراً من البلاد(٥١) . أما الدول غير المنحازة فقد أكدت من حيث المبدأ عدم مشروعية التدخل فى شئون الدول الأخرى لأى اعتبار كان حتى لو كان ذلك بدافع إنسانى . وهكذا انعقد شبه إجماع دولى (باستثناء الكتلة السوفيتية) على إدانة تدخل فيتنام فى «كمبوتشيا» وذلك لأسباب لم يحتل فيها الاعتبار الإنسانى أية أهمية تذكر(٥٢) .

٨ ـ فى (٢٠ يناير ١٩٧٩) ، عبرت قوات تنزانيا حدود أوغندا وتوغلت داخل البلاد . وكان السبب المعلن لذلك التدخل هو تخليص شعب أوغندا من حكم عيدى أمين التسلطى والدموى والذى راح ضحيته قرابة ثلاثمائة ألف أوغندى . وكان رئيس تنزانيا ـ جوليوس نيريرى ـ قد أكد ، فى ديسمبر (١٩٧٨) ، على ضرورة إسقاط حكومة عيدى أمين(٥٣) .

وغداة تدخل تنزاينا عسكريًا فى أوغندا صرح الرئيس التنزانى بأن حكومة عيدى أمين هى حكومة« أوباش» ، وأنه يحق لشعب أوغندا العمل على إسقاطها(٥٤) . واستنادًا إلى طبيعة حكومة عيدى أمين الدموية ، وتصريحات رئيس تنزاينا بضرورة إسقاطها لهذا السبب ، اعتبر البعض أن استخدام تنزاينا القوة ضد أوغندا هو من أوضح الأمثلة لحق الدول فى التدخل العسكرى فى شئون الدول الأخرى لاعتبارات إنسانية(٥٥) . ولكن من المنظور القانونى الصرف ، فإن تبرير غزو تنزاينا لأوغندا يكتنفه الغموض . ففى (٢٧ مارس ١٩٧٩) وكذلك أثناء اجتماع منظمة الوحدة الأفريقية فى يوليو (١٩٧٩) ، وصفت حكومة تنزاينا عمليات الاقتتال فى أوغندا بأنها تتضمن شقين . الشق الأول يرتبط بالصراع الداخلى بين حكومة عيدى أمين والمعارضين لها . ومن هذا المنظور فإن إسقاط حكومة عيدى أمين هو شأن أوغندى . أما الشق الثانى فيتعلق بمواجهة عدوان أوغندا على تنزاينا ، وأن هذا الشق- أى حق الدفاع الشرعى عن النفس ـ هو السند القانونى الوحيد لاستخدام تنزاينا القوة ضد أوغندا(٥٦) . معنى ذلك أن التصريحات السابقة لحكومة تنزاينا بضرورة إسقاط نظام حكم عيدى أمين كانت من قبيل التبرير السياسى لاستخدام القوة ، وليست تعبيراً عن موقف قانونى بشأن مشروعية التدخل استناداً إلى حق الدفاع الشرعى عن النفس . وبصرف النظر عن صحة هذه الحجة(٥٧) ، فإن اعتبارها السند القانونى الوحيد لمشروعية التدخل يعنى عدم إقرار تنزاينا لحق قانونى لها يجيز لها التدخل فى أوغندا لاعتبارات إنسانية . ومع ذلك فإن تدخل تنزانيا فى أوغندا كان عاملا حاسمًا فى إسقاط

نظام حكم عيدى أمين. ففى اجتماع عقد فى تنزانيا فى الفترة من (٢٣ ـ ٢٥ مارس ١٩٧٩)، تم توحيد الحزبين المعارضين الرئيسيين لحكومة عيدى أمين فى « جبهة قومية لتحرير أوغندا» (Ugandan National Liberation Front) ولم تتمكن هذه الجبهة من إسقاط نظام حكم عيدى أمين والاستيلاء على السلطة فى البلاد فى (١١ إبريل ١٩٧٩) إلا بمساندة فعلية من القوات التنزانية.

وإذا كانت غالبية الدول قد رحبت بسقوط نظام حكم عيدى أمين، فإن ذلك الترحيب كان لاعتبارات سياسية عامة وليس بسبب الطبيعة التسلطية والدموية لذلك النظام. فقد رحبت الدول الغربية بسقوط حكم عيدى أمين لأنه كان قد بدأ يتبع سياسة معادية للغرب ولإسرائيل بعد أن رفضت هذه الأخيرة إمداده بالسلاح لدعم موقفه فى النزاع على الحدود مع تنزانيا[٥٩]. ولم تندد منظمة الوحدة الأفريقية(باستثناء السودان ونيجيريا) بتدخل تنزانيا عسكريًا ضد أوغندا وذلك لاعتبارات سياسية عامة تتعلق بالتوزانات فى منطقة البحيرات العظمى وشرق أفريقيا.

٩ ـ فى (٢١ سبتمبر ١٩٧٩)، تم إقصاء الإمبراطور بوكاسا عن الحكم فى دولة أفريقيا الوسطى بواسطة انقلاب غير دموى بينما كان فى زيارة لليبيا. وقد وقع هذا الانقلاب بدعم مباشر من قوة فرنسية قوامها قرابة ١٨٠٠ جندى. ويرى البعض أن هذا التدخل الفرنسى كان لاعتبارات إنسانية بالنظر إلى انتهاكات الديكتاتور بوكاسا المتكررة لحقوق الإنسان[٦٠]. ولكن كثيرًا من المراقبين للساحة الأفريقية يفسرون التدخل الفرنسى بأنه كان يهدف إلى مساعدة الفريق الموالى لفرنسا على الاستيلاء على السلطة فى البلاد، ومنع فصائل أخرى كانت معارضة لحكم بوكاسا من الوصول إلى سدة الحكم بدعم من كوبا والاتحاد السوفيتى[٦١].

هذا وقد ذكرنا أن تدخل الولايات المتحدة فى جرينادا فى عام (١٩٨٣)، وفى بنما فى عام (١٩٨٩)، وإن كان قد استند إلى الاعتبارات الإنسانية، فإن الدافع الإنسانى للتدخل لم يكن المبرر الوحيد، بل لم يكن المبرر الرئيسى وإن هذا التدخل تم فى سياق احتواء امتداد نفوذ كوبا الاشتراكية إلى دول البحر الكاريبى وأمريكا الوسطى.

وفى التسعينات من القرن العشرين، وبعد انتهاء «الحرب الباردة»، زاد معدل التدخل فى شئون الدول الداخلية استنادًا إلى الاعتبارات الإنسانية زيادة مطردة. نذكر على سبيل المثال لا الحصر: التدخل فى العراق بحجة حماية الأكراد فى الشمال والشيعة فى الجنوب، وفى الصومال، وفى رواندا، وفى بوروندى، وفى ليبيريا، وفى سيراليون، وفى الكونجو

برازائيل، وفى غينيا بيساو، وفى البوسنة والهرسك، وفى يوغوسلافيا (إقليم كوسوفو). . . إلخ. وسوف نعود إلى تحليل أهم هذه الحالات لاحقًا. ونكتفى بالإشارة الى أن التدخل لاعتبارات إنسانية فى النماذج السابقة، وفى غيرها، قد تم على أسس انتقائية، أخذًا فى الاعتبار اختلاف المصالح القومية فى سياق صراعات أيديولوجية وسياسية حادة، ورغبة بعض الدول فى فرض هيمنتها على منطقة جغرافية معينة أو امتداد هذه الهيمنة إلى العالم بأسره. لا غرابة إذن فى أن الانتقائية والانتهازية السياسية التى لازمت التدخلات العسكرية استنادًا إلى الاعتبارات الإنسانية قد أثارت جدلا قانونيًا حول مشروعية هذه التدخلات من جانب، كما أنها أثارت من جانب آخر ـ لا يعنينا فى هذا المقام ـ جدلا سياسيًا حادًا حول مدى فاعلية أسلوب القسر العسكرى فى مكافحة ظاهرة تفشى الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

وفيما يتعلق بمشروعية التدخل من عدمه، ينبغى التفرقة بين التدخل «الانفرادى» (unitateral) حتى لو قامت به مجموعة من الدول(مثل تدخل قوات حلف الأطلنطى فى إقليم كوسوفو اليوغسلافى، أو تدخل قوات تحالف دولى يشكل وفق مقتضى الحالad) hoc) كما حدث فى أفغانستان و فى العراق، والتدخل «الجماعى» (collective) ويقصد به تدخل منظمات دولية فى شئون الدول الأعضاء ـ أو غير الأعضاء ـ بحجة التصدى للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

التدخل العسكرى الانفرادى

على الصعيد النظرى وكذلك على مستوى التطبيق، ينقسم الفقه الدولى وساسة الدول بين رافض ومؤيد لمشروعية التدخل. ويرجع هذا الانقسام فى جوهره إلى اختلاف وجهات النظر حول مفهوم السيادة، وطبيعة ومدى القيود التى يفرضها القانون الدولى على ممارسة الدول لسيادتها الإقليمية.

الرافضون لمشروعية التدخل

يستند أنصار هذا التيار إلى الحجج التالية: -

١ ـ إن سيادة الدول هى أساس النظام القانونى الدولى حتى فى ظل ميثاق الأمم المتحدة. فقد أكدت المادة (٢ فقرة أولى) من الميثاق على أن المنظمة تقوم على «مبدأ المساواة فى

السيادة بين جميع أعضاء الهيئة». وقد فسر مؤتمر سان فرنسيسكو الذى أقر الميثاق هذا المبدأ على أنه يعنى تمتع كل دولة بالحقوق الكاملة التى تترتب على السيادة التامة، وأن شخصيتها مصونة وكذلك سلامتها الإقليمية واستقلالها السياسى. ولذلك فرض الميثاق(المادة ٢ فقرة ٤) التزامًا قاطعًا على جميع الدول بالامتناع عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة إلا فى حالة الدفاع الشرعى عن النفس(المادة ٥١)، أو تطبيقًا لآلية« الأمن الجماعى» بواسطة منظمة الأمم المتحدة فى حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان (الفصل السابع من الميثاق). والتدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية لا يدخل فى نطاق هذين الاستثناءين[٦٢] ومن ثم فهو غير مشروع. وقد أكدت محكمة العدل الدولية فى قضية نيكاراجوا ضد الولايات المتحدة (١٩٨٦)، والتى سبقت الإشارة إليه، أن المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق وضعت قاعدة قانونية آمرة تمنع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول، وأن أى سلوك يتعارض مع أحكام هذه القاعدة، التى اكتسبت الصفة العرفية، لا يمكن أن يستمد أية شرعية من اعتبارات أخرى مثل حماية حقوق الإنسان.

٢ ـ تطبيقًا لمبدأ السيادة، يعتبر ميثاق الأمم المتحدة أن العلاقة بين السلطة السياسية العليا فى الدولة وشعبها أنها من صميم الاختصاص الداخلى للدولة ومن ثم لا يحق للدول الأخرى التدخل فيها بأى حال من الأحوال. وقد نص إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام (١٩٧٠)، والخاص «بمبادئ القانون الدولى التى تحكم العلاقات الودية والتعاون بين الدول» (القرار رقم ٢٦٢٥) على أن تدخل دولة، أو مجموعة من الدول، فى شئون دول أخرى، بشكل مباشر أو غير مباشر، يمثل انتهاكًا لنصوص ميثاق الأمم المتحدة ولروحه وهو أمر من شأنه أن يخلق وضعًا يهدد السلم والأمن العالمى. وقد تأكد هذا الموقف فى قرار الجمعية العامة لعام (١٩٧٤)، والخاص بتعريف العدوان (القرار رقم ٣٣١٤)، وفى قرارها الصادر فى عام (١٩٨٢)، بشأن التسوية السلمية للمنازعات الدولية(القرار رقم ٣٧/ ١٠)[٦٣]. وفى العمل، ترفض غالبية الدول حتى مجرد توجيه اللوم إليها لانتهاكها حقوق الإنسان، وتعتبر ذلك تدخلا غير مشروع فى شئونها الداخلية.

أكثر من ذلك، وتطبيقًا أيضًا لمبدأ السيادة، فإنه لا يحق للأمم المتحدة ذاتها أن تتدخل فى الشئون الداخلية للدول إلا إذا ترتب على الأوضاع الداخلية تهديدًا للسلم والأمن الدوليين (المادة ٢ فقرة ٧). ففى هذه الحالة الأخيرة، يفقد انتهاك حقوق الإنسان فى دولة معينة الصفة الداخلية ويتحول إلى قضية دولية بحكم أنه يكون سببًا من أسباب تهديد

السلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما . فإذا لم يترتب على انتهاك حقوق الإنسان فى دولة معينة تهديداً للسلم الدولى أو إخلالا به، فإنه لا يحق للأمم المتحدة ـ ومن باب أولى للدول منفردة أو مجتمعة- التدخل العسكرى بحجة حماية حقوق الإنسان.

٣ـ صحيح أنه من بين مبادئ ميثاق الأمم المتحدة تأكيد مبدأ احترام حقوق الإنسان وكرامة الفرد وقدره تحقيقًا للعدالة(الديباجة والمواد ١ فقرة ٣، ٥٥ فقرة ٣، ٥٦). ولكن إقرار هذا المبدأ لم يقصد به تحقيق العدالة المطلقة فى حد ذاتها ولكن باعتباره أساسًا موضوعيًا لحفظ السلم والأمن الدوليين، تمامًا مثل ضرورة العمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والعدل الاجتماعى. فإذا فشلت جميع الوسائل السلمية فى تحقيق العدالة من خلال احترام حقوق الإنسان، وأصبح الخيار قائمًا بين حفظ السلم وتحقيق العدالة، فإن حفظ السلم تكون له الأولوية. وحيث إن استخدام القوة العسكرية بدافع إنسانى، وفى غير حالتى الدفاع الشرعى عن النفس أو تحقيق الأمن الجماعى، يمثل تدخلاً فى الشئون الداخلية للدول، كما أنه قد يخل بالسلم والأمن الدوليين بحكم أنه ينتهك السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى للدول فإنه يكون عملا غير مشروع قانونًا، مهما كان الهدف نبيلا وعادلا من المنظور الأخلاقى والسياسى. بعبارة أخرى، فإن عدالة الهدف لا تكفل مشروعية استخدام القوة لتحقيقه(٦٤).

بناء على المنطق السابق، يرفض جانب من الفقه مشروعية التدخل العسكرى للاعتبارات الإنسانية من جانب الدول، منفردة أو مجتمعة، خاصة إذا ترتب على ذلك التدخل إسقاط الحكومات المسئولة عن إهدار حقوق شعوبها مثل تدخل تنزانيا فى أوغندا، وتدخل فيتنام فى كمبوتشيا، والتدخلات العسكرية الأمريكية المتكررة فى دول البحر الكاريبى وأمريكا الوسطى وفى بعض دول أمريكا الجنوبية، والتدخل فى العراق بحجة حماية الأكراد أو الشيعة. . . إلخ. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تدخل الدول فى حالات معينة وعدم تدخلها فى حالات أخرى مماثلة يبطل مصداقية حجة الاعتبارات الإنسانية وإضفاء شرعية شكلية مزيفة على سياسة القوة الفجة (naked power) التى تتبعها بعض الدول الكبرى. ويتساءل كثيرون لماذا ينحصر التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية ضد الدول الضعيفة ولا تطال الدول القوية مثل الاتحاد الروسى، أو الصين، أو الولايات المتحدة ذاتها خاصة بعد أحداث (١١ سبتمبر ٢٠٠١) بالرغم من أن هذه الدول، وغيرها من الدول الكبرى، ارتكبت انتهاكات عديدة وجسيمة لحقوق الإنسان؟

أما تدخل المنظمات الدولية لاعتبارات إنسانية فإنه لا يكون مشروعًا، كما سنرى، إلا إذا وقع تهديد للسلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما. فإذا كان عدم تحقيق العدالة فى دولة ما بسبب انتهاكها لحقوق الإنسان لا يهدد أو يخل بالسلم والأمن الدوليين فإنه لا يحق للأمم المتحدة، وبصفة ثانوية للمنظمات الإقليمية، أن تتدخل عسكريًا فى شئون الدول استنادًا إلى الاعتبارات الإنسانية.

المؤيدون لمشروعية التدخل

يستند هذا التيار إلى الحجج التالية:

١ ـ أن التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية لا يتعارض مع منطوق نص المادة(٢ فقرة ٤). فقد نصت هذه المادة، كما ذكرنا مرارًا، على حظر التهديد باستعمال القوة واستخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أية وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة. بمفهوم المخالفة، فإنه يحق للدول، منفردة أو مجتمعة، استخدام القوة ضد دولة أخرى إذا لم يترتب على ذلك المساس بسيادتها الإقليمية أو باستقلالها السياسى وعدم التعارض مع مقاصد الأمم المتحدة. والتدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية لا يخل بأحكام المادة (٢ فقرة ٤) لأنه لا يهدف إلى تغيير حدود الدولة المتدخل فى شئونها أو اكتساب إقليمها أو جزء منه، كما أنه ليس فيه مساس باستقلالها السياسى لأنه لا يسعى إلى فرض هيمنة سياسية عليها. وأخيرًا فإنه لا يتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة التى تكرس ضرورة احترام حقوق الإنسان والتى يتعين على جميع الدول معاونة الأمم المتحدة فى كفالة احترامها. وبناء على ذلك، فإن التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية لا يدخل فى نطاق الحظر الوارد فى نص المادة (٢ فقرة٤)[٦٥].

يلاحظ أن هذا المنطق هو نفس المنطق الذى استند إليه مؤيدو مشروعية التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج. وهو منطق مرفوض فى نظرنا كما بينا فى حينه. فإن مجرد عبور قوات أجنبية حدود دولة معينة دون موافقتها يعتبر انتهاكًا لسلامتها الإقليمية، حتى إذا لم يكن الهدف منه هو استقطاع جزء من إقليم تلك الدولة أو الاستيلاء عليه كلية. وقد شجبت محكمة العدل فى (١٩٨٦)، كما ذكرنا الأعمال العسكرية التى قامت بها الولايات المتحدة ضد نيكاراجوا بالرغم من أنها لم تكن تهدف إلى اكتساب إقليم تلك الدولة أو جزء منه. وقد وصفت المحكمة هذا التدخل الأمريكى بأنه مظهر لسياسة القوة التى تسببت فى الماضى فى تجاوزات خطيرة. وقد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة

هذا المبدأ صراحة فى قرارها رقم (٢٦٢٥) لعام (١٩٧٠) بشأن العلاقات الودية بين الدول بقولها : إن كل دولة تلتزم بالامتناع عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها انتهاكًا للحدود القائمة بين الدول . . . ولأى سبب كان» .

كذلك فإن التدخل العسكرى بحجة الاعتبارات الإنسانية ينطوى على انتهاك لاستقلال الدول المتدخل فى شئونها لأنه يحرم السلطة العليا فيها من حرية إدارة شئون الحكم فيها ، حتى مع افتراض أن هذا التدخل لا يسعى إلى فرض هيمنة سياسية كاملة ودائمة على إرادة تلك الدول .

وأخيرًا ، صحيح أن التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية لا يتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة ومن بينها كفالة احترام حقوق الإنسان . ولكن ينبغى التنبيه إلى ما سبق تأكيده بأن الهدف الأساسى الذى قامت الأمم المتحدة من أجل تحقيقه هو حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما ، وهو هدف يتمتع بأولوية مطلقة وأن جميع مقاصد الأمم المتحدة الأخرى مسخرة لخدمته . بعبارة أخرى ، هناك تدرج بين أهداف الأمم المتحدة يأتى فى مقدمتها حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما . ولا شك أن استخدام القوة العسكرية يتعارض مع هذا الهدف الأساسى حتى لو كان بحجة كفالة احترام حقوق الإنسان . ومع ذلك يرى البعض أن التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية لا يتعارض مع هدف حفظ السلم والأمن الدوليين بل ، على العكس ، فهو يدعم ذلك الهدف الأساسى لأن الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان هى التى تؤدى إلى تهديد السلم والأمن الدوليين[٦٦] .

لا يمكن القبول لهذا المنطق الذى يقوم على افتراض نظرى لا يستند إلى الواقع . فإن كثيرًا من النظم التسلطية التى انتهكت على نطاق واسع وبشكل منظم حقوق الإنسان فى الداخل لم تتبع سياسة عدوانية خارجية ضد الدول الأخرى . من الأمثلة لذلك نظام فرانكو فى أسبانيا ، ونظام سالازار فى البرتغال ، ونظام بينوشية فى شيلى . . . إلخ . فلا توجد علاقة سببية مباشرة بين الطبيعة التسلطية لنظام حكم معين ينتهك حقوق الإنسان فى الداخل واتباعه سياسة عدوانية فى تعامله مع الدول الأخرى . وحتى إذا افترضنا جدلا أن انتهاكات حقوق الإنسان فى دولة معينة تكون لها مردودات دولية تهدد السلم والأمن الدوليين ، فإن هذا الوضع يثير مسئولية المنظمات الدولية المكلفة بتحقيق« الأمن الجماعى» ، ولا يخول للدول ، منفردة أو مجتمعة ، رخصة التدخل العسكرى لتحقيق هذا الهدف نيابة عن المجتمع الدولى إلا إذا حصلت على تفويض صريح بذلك من المنظمات الدولية .

بالإضافة إلى ما تقدم، فإن ادعاء مشروعية التدخل العسكرى استناداً إلى مشروعية الهدف يعود بنا إلى نظرية «الحرب العادلة» التى تم التخلى عنها منذ ما يقرب من أربعة قرون من الزمن. كما أن هذا الادعاء يؤدى إلى إفراغ مبدأ منع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول فى كل مضمون حقيقى؛ لأنه يعنى مشروعية استخدام القوة لتحقيق جميع مقاصد الأمم المتحدة ومنها حماية حقوق الإنسان والعمل على التنمية الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعًا.

٢ ـ إن الحجة الأساسية عند أنصار هذا التيار الفقهى والسياسى هى أن المفهوم التقليدى للسيادة الوطنية، والتى يرتكز عليها مبدأ عدم جواز التدخل فى الشئون الداخلية للدول، ليس مفهومًا قانونيًا مجردًا ولكنه مفهوم متغير يستجيب لواقع تطور البيئة الدولية. فالسيادة الوطنية فى جوهرها هى مجموعة من الاختصاصات تمارسها الدولة فى إقليمها فى حدود النظام القانونى الدولى القائم. وإذا كان مبدأ احترام سيادة الدول الإقليمية واستقلالها السياسى هو مبدأ أساسى ومحورى فى النظام القانونى الدولى حتى يومنا هذا، فإنه لم يتمتع أبدًا بصفة الإطلاق المتصورة له نظريًا ولكنه كان دائمًا مقيدًا بقواعد قانونية دولية، تعاقدية وعرفية. وقد زادت القيود القانونية المفروضة على سيادة الدول فى حقل حقوق الإنسان بحكم واقع الترابط بين الشعوب وضرورة تحقيق المزيد من الاندماج فيما بينها وذلك بفعل التطور التكنولوجى فى جميع المجالات(ظاهرة« العولمة»). وهكذا فإن الحدود بين ما هو من الاختصاص الداخلى للدول وما يهم المجتمع الدولى من أمور ليست ثابتة ولكنها تتغير تبعًا لتطور البيئة الدولية. وقد أكدت محكمة العدل الدولية مراراً على أن مفهوم «الشئون الداخلية» للدول هو مفهوم متغير المضمون لارتباطه بتطور النظام القانونى الدولى. ولا شك أن القانون الدولى قد تطور كثيرًا فى اتجاه حماية حقوق الإنسان تلبية لمقتضيات تطور البيئة الدولية. فقد نشأت قواعد دولية موضوعية، وقامت آليات تنفيذية، تفرض قيودًا على ممارسة الدولة لسيادتها فى هذا الحقل من حقول اختصاصاتها الإقليمية. بعبارة أخرى، فإن الأوضاع السائدة فى عالم اليوم تؤكد على أن احترام حقوق الإنسان قد أصبح من القيم المجتمعية الرئيسة للعلاقات الدولية وما يترتب على ذلك من ضرورة إعادة النظر باستمرار فى مضمون السيادة الوطنية بحيث يتحقق التوازن بين مبدأ السيادة من جانب، والتقيد بالقيم المجتمعية الجديدة للبيئة الدولية من جانب آخر. وهكذا أصبحت القواعد الدولية ذات الصلة بحماية حقوق الإنسان تجيز، من حيث المبدأ، التدخل الخارجى لحماية هذه الحقوق فى إقليم أى دولة من الدول. ولكن هذا

التدخل يثير إشكاليتين رئيسيتين. الإشكالية الأولى تتعلق بمن له الحق فى التدخل. والإشكالية الثانية تتعلق بشكل هذا التدخل.

وفيما يتعلق بالإشكالية الأولى ـ أو من له حق التدخل ـ فمن الملاحظ أن القواعد الدولية الجديدة ذات الصلة بحماية حقوق الإنسان هى قواعد اتفاقية المنشأ. وتطبيقًا لقاعدة «نسبية أثار المعاهدات»، فإنه ينبغى التفرقة بين وضعين. الوضع الأول خاص بالدول الأطراف فى هذه الاتفاقيات. والوضع الثانى خاص بالدول غير الأطراف فيها.

بالنسبة للفئة الأولى من الدول، فإن التدخل الخارجى لحماية حقوق الإنسان ليس فيه مساس بسيادة الدول التى وافقت على تقييد اختصاصاتها الإقليمية فى هذا الصدد. ولكن من ناحية أخرى، فإن التدخل لن يكون مشروعًا إلا إذا تم وفق أحكام تلك الاتفاقيات والتى استبعدت كلية وسيلة التدخل العسكرى واقتصرت على استخدام الوسائل القانونية أو السياسية. فمشروعية التدخل من عدمه تنصرف إلى مشروعية وسيلة التدخل، وليس إلى مبدأ التدخل فى ذاته. ينبغى إذن البحث عن سند قانونى آخر لتبرير وسيلة التدخل العسكرى غير ذلك المستمد من الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحماية حقوق الإنسان. فكيف يتم التوفيق بين سيادة الدول من جانب، والتدخل العسكرى بحجة حماية حقوق الإنسان من الجانب الآخر. لقد اقتضت عملية التوفيق هذه إعادة النظر فى تفسير نص المادة (٢ فقرة ٤) على نحو ما رأينا فى الحجة السابقة.

أما بالنسبة للفئة الثانية من الدول التى لم ترتبط باتفاقيات دولية خاصة بحماية حقوق الإنسان، فإن جميع صور التدخل، حتى غير العسكرية منها، تكون غير مشروعة لأنها تنتهك السيادة الإقليمية للدولة وذلك استنادًا إلى مبدأ «نسبية أثار المعاهدات»، وعملا بنص المادة(٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة (باستثناء تدخل الأمم المتحدة إذا كان انتهاك حقوق الإنسان يعرض السلم والأمن الدوليين للخطر أو يخل بهما). فلا يجوز إذن التدخل الخارجى، حتى بالوسائل السلمية، فى الشئون التى تدخل فى صميم الاختصاص الداخلى للدول بحجة حماية حقوق الإنسان فى تلك الدولة مهما بلغت انتهاكات حقوق الإنسان من جسامة وشيوع وانتظام. ولكن هذا المنطق يرفضه القائلون بمشروعية التدخل لاعتبارات إنسانية. وهم يستندون فى ذلك إلى حجة أن قواعد الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحماية حقوق الإنسان قد تحولت إلى قواعد عرفية، وإلى مبادئ عامة للقانون فى مفهوم نص المادة (٣٨) من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية وذلك بحكم تواتر العمل بها، وبحكم استقبالها فى النظم القانونية الرئيسية فى العالم. وبهذه الصفة،

اكتسبت هذه القواعد طبيعة تشريعية ملزمة لجميع الدول دون استثناء(erga omnes) . وقد أكدت محكمة العدل الدولية هذا التكييف القانونى فى حكمها الصادر فى (٥ فبراير ١٩٥٠) فى قضية (Barcelona Traction)والذى أقرت فيه صراحة بوجود التزامات دولية فى مواجهة جميع الدول فيما يتعلق بالحقوق الأساسية للإنسان. فكأن مصدر حقوق الإنسان لم يعد يقتصر على المصدر الاتفاقى، ولكنه أصبح أيضًا مصدرًا تشريعيًا عامًا فى شكل قواعد عرفية، أو فى شكل مبدأ من مبادئ القانون العامة التى تقرها النظم القانونية الوطنية الرئيسية فى العالم. بعبارة أخرى، فإن القواعد الدولية الخاصة بحماية حقوق الإنسان أصبحت قواعد موضوعية عامة (objective rules) تلتزم بها جميع الدول دون استثناء. ويضاف إلى ما تقدم أن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أصبحت، بمقتضى أحكام «القانون الدولى الإنسانى»، جرائم دولية يعاقب عليها الأفراد (المساءلة الجنائية الوطنية والدولية). فلم تعد حقوق الإنسان محصورة فى نطاق الاختصاص الداخلى للدول، ولكنها أصبحت قضية دولية لأنها أصبحت تمثل جزءًا أساسيًا من قيم المجتمع الدولى المعاصر. فإذا تعارضت هذه القيم مع مبدأ السيادة الإقليمية التقليدى، فإن الأولوية تكون لنفاذ هذه القيم الجديدة. فقد أصبح الاعتقاد السائد الآن فى المجتمع الدولى أن الدفاع عن المقهورين يجب أن يتجاوز جمود صياغة القواعد القانونية والتخلى عن أسلوب التفسير الحرفى لها. فإن الأحداث المأساوية التى تشهدها بلدان كثيرة أصبحت تفرض تلبية القيم المجتمعية الجديدة. وهكذا فإن التدخل الإنسانى لم يعد أمرًا ممكنًا فحسب ولكنه أصبح أيضًا أمرًا لازمًا. ولكن المعارضين لمشروعية التدخل للاعتبارات الإنسانية يرفضون بحق، فى نظرنا، فكرة غلبة القيم المجتمعية الجدية على السيادة الوطنية، ويتشككون فى مصداقيتها لأنها تستخدم ستارًا لتحقيق مصالح قومية متغيرة فى المكان وفى الزمان. صحيح أن تمتع الأفراد بحقوق الإنسان لم يعد يعتبر من صميم الاختصاص الداخلى للدول، وأنه أصبح للمجتمع الدولى حق التدخل لوقف الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان ولكن ذلك لا يعنى أنه يحق للدول منفردة، أو لجماعة من الدول، التدخل فى شئون الدول الأخرى نيابة عن المجتمع الدولى بحجة الانتصار للقيم المجتمعية الجديدة التى تؤكد ضرورة احترام حقوق الإنسان. فإن مفهوم الإنسانية لا يمكن أن يلغى قواعد السيادة. فينبغى إذن معالجة قضية احترام حقوق الإنسان بطريقة تحترم سيادة الدول واستقلالها. ولذلك فإن التدخل العسكرى استنادًا إلى الاعتبارات الإنسانية هو عمل غير مشروع؛ لأنه يتعارض صراحة مع القاعدة الآمرة المنصوص عليها فى المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة والتى تمنع، كما ذكرنا مرارًا،

التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة.

٣ـ إن الالتزام بنص المادة (٢ فقرة٤) مشروط بفعالية الأمم المتحدة فى حفظ السلم والأمن الدوليين. فإذا عجزت المنظمة الدولية عن تحقيق هذا الهدف، فإن الدول تسترد حقها فى استخدام القوة وفقًا لقواعد القانون الدولى التقليدى التى كان معمولا بها قبل إقرار ميثاق الأمم المتحدة والتى كانت تجيز للدول التدخل العسكرى ضد الدول الأخرى لحماية المواطنين فى الخارج، أو حماية الأقليات، أو لأى سبب آخر[٦٧].

ونرى، مثل الرافضين لمشروعية التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية، أن هذا منطق مرفوض. وقد أكدت محكمة العدل الدولية، فى قضية مضيق كوفور(١٩٤٩) وفى قضية نيكاراجوا (١٩٨٦) التى سبقت الإشارة إليهما، على أن استخدام القوة العسكرية لم يعد له سند من الشرعية فى القانون الدولى المعاصر، مهما كانت أوجه القصور فى فاعلية الأمم المتحدة. ونضيف إلى ذلك أن القول بسقوط نص المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق بحجة عدم فاعلية آلية «الأمن الجماعى» هو قول مغلوط من الناحية النظرية؛ لأن مبدأ منع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول سابق تاريخيًا على آلية «الأمن الجماعى»، وإن إقرار هذه الآلية هو تعزيز لذلك المبدأ. وهذا واضح تمامًا فى أعمال مؤتمر سان فرنسيسكو لعام (١٩٤٥) الذى أقر ميثاق الأمم المتحدة. فقد أكد واضعو الميثاق على أهمية مبدأ الامتناع عن استعمال القوة فى العلاقات بين الدول كمبدأ أساسى من مبادئ المنظمة ولم يعلقوا التزام الدول به على شرط فعالية آلية «الأمن الجماعى» كما وردت فى الفصل السابع من الميثاق.

نضيف إلى ما تقدم أن المؤيدين لمشروعية التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية قد وضعوا شروطًا موضوعية وإجرائية صارمة لضمان عدم إساءة الدول لاستخدام هذه الرخصة[٦٨].

الشرط الأول: أن يكون الهدف من التدخل هو هدف إنسانى صرف، أى وقف الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان دون غيره من الأهداف التى يكون للدولة المتدخلة مصلحة فى تحقيقها، ودون إحداث تغيير فى نظام الحكم فى الدولة المستهدفة. ومع ذلك قد تكون هناك أهداف جانبية (collateral non- humanitarian motives) مثل تامين الحدود. كما أن تحقيق الهدف الإنسانى قد يتطلب، فى رأى البعض، العمل على تغيير نظام الحكم فى الدولة المستهدفة[٦٩]. ولكن تحقيق هذه الأهداف الجانبية لا يجب أن يخل بتحقيق الهدف الأساسى من التدخل (overriding motive) وهو الاعتبار الإنسانى.

واضح أن التحقق من توفر هذا الشرط من عدمه يثير إشكاليات مستعصية على الحل القانونى نظرًا لارتباطها باعتبارات المصالح القومية المتعارضة والمتغيرة. فإن عدم تحديد مفهوم «التدخل الإنسانى» على وجه الدقة يفسح المجال أمام تجاوزات استخدام السلطة التقديرية للدولة التى تتدخل فى شئون الدول الأخرى. فإن« التدخل الإنسانى» قد يكون ذريعة لتحقيق أهداف حقيقية أخرى غير إنسانية كما هو واضح تمامًا من النماذج السابقة. ونفس الإشكالية تثور بالنسبة لطبيعة الانتهاكات. فمتى يمكن القول بحدوث انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان؟ فهل، على سبيل المثال مقتل ٢٠٠ من المعارضين لنظام الحكم فى دولة أفريقيا الوسطى يعتبر انتهاكًا جسيمًا لحقوق الإنسان أم أنه يشترط أن تكون الانتهاكات على نطاق واسع تتعرض له قطاعات كبيرة من السكان (on a massive scale)، وأن تكون تطبيقًا لسياسة منتظمة (Systematic)؟

الشرط الثانى: أن تكون هناك ضرورة ملحة للتدخل العسكرى. هذا الشرط له طبيعة مزدوجة. فهو من جانب، يتعلق بتقييم حالة الضرورة وهو، من الجانب الآخر، شرط إجرائى بمعنى أن التدخل العسكرى لا يكون مشروعًا إلا بعد استنفاذ جميع الوسائل السلمية لوضع نهاية للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

ومن الناحية الموضوعية، فإن هذا الشرط يطرح مجدداً إشكالية إساءة استخدام السلطة التقديرية للدولة المتدخلة خاصة وأن البعض يرى أن التدخل العسكرى يكون مشروعًا ليس فقط لوقف الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان القائمة بالفعل ولكن أيضًا فى حالة وجود احتمال قوى أو خطر حال وداهم بانتهاك حقوق الإنسان (are about to be violated)[٧٠] بعبارة أخرى، فإن هذا الرأى يقر بمشروعية التدخل الإنسانى« الوقائى» أو «الاستباقى»[٧١]. وإضافة إلى ذلك، فإن الإستناد إلى حالة الضرورة كأساس لمشروعية التدخل العسكرى أمر مرفوض قانونًا لأن التحلل من التزام دولى بحجة قيام « حالة الضرورة» لا يجوز بالنسبة لالتزام تفرضه قاعدة آمرة مطلقة. وحيث إن حظر استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، الوارد فى نص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة هو قاعدة آمرة كما أكدنا مرارًا، فإنه لا يجوز الاحتجاج بقيام حالة الضرورة للتنصل من هذا الالتزام.

ومن الناحية الإجرائية، فإن هذا الشرط يعنى أن التدخل العسكرى لا يكون مشروعًا إلا فى نهاية المطاف (last resort) بعد ثبوت فشل جميع الوسائل السلمية، سواء بشكل مباشر أو من خلال المنظمات الدولية، لوضع نهاية لانتهاكات حقوق الإنسان.

الشرط الثالث: تطبيقًا لقاعدة التناسب، فإن استخدام القوة يجب أن يكون بالقدر الذى يحقق الهدف المنشود. ولذلك فإنه يتعين وقف التدخل فوراً، ومغادرة القوات الأجنبية إقليم الدولة المستهدفة بعد انتهاء مهمتها. فإن استمرار احتلالها للبلاد بعد ذلك يعتبر عدوانًا على سيادة الدولة واستقلالها السياسى فى مفهوم نص المادة (٢ فقرة٤) من ميثاق الأمم المتحدة.

الشرط الرابع: يرى البعض أن التدخل العسكرى ـ يجب أن تسبقه محاولة الحصول على موافقة الدولة المستهدفة على ذلك التدخل[٧٢]. لا نرى أية قيمة عملية لهذا الشرط. فإذا وافقت الدولة المستهدفة على التدخل العسكرى الأجنبى فى أراضيها، فإن هذا التدخل يكون مشروعًا بطبيعة الحال. أما إذا فشلت محاولة الحصول على موافقة الدولة المستهدفة، فإن ذلك لن يحول، فى منطق هذا الرأى، دون مشروعية التدخل حيث إن التزام الدولة المتدخلة هو التزام ببذل عناية وليس التزامًا بتحقيق غاية.

الشرط الخامس: يرى البعض أن من شروط مشروعية التدخل العسكرى أن يرحب ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان بذلك التدخل[٧٣]. ويثير هذا الشرط تساؤلات هامة من العسير الإجابة عليها. فكيف يمكن قياس درجة الترحيب بالتدخل العسكرى؟ وهل يكون الترحيب سابقًا أم لاحقًا على التدخل العسكرى.

واضح أن جميع هذه الشروط، أو بعضها، لم تتوفر فى الحالات التى استعرضناها كنماذج للتدخل العسكرى ومن ثم فإنه يمكن القول بأن استخدام القوة العسكرية من جانب الدول، منفردة أو مجتمعة، استناداً إلى الاعتبارات الإنسانية يعتبر عملا غير مشروع فى ظل القانون الدولى المعاصر وذلك فى جميع الأحوال، سواء استناداً إلى المبادئ القانونية العامة التى أكدها التيار الرافض لمشروعية التدخل، أو لعدم توفر كل أو بعض شروط المشروعية التى وضعها التيار المؤيد من حيث المبدأ لمشروعية التدخل.

ولكن يظل السؤال مطروحًا حول جواز التدخل العسكرى على سبيل «الإغاثة الإنسانية» (humanitarian assistance).

التدخل العسكرى و«الإغاثة الإنسانية»

يقصد بالإغاثة الإنسانية تقديم الخدمات الصحية، أو المواد الغذائية وغيرها من

المساعدات لضحايا نزاع دولى أو داخلى، أو فى حالة الكوارث(سواء كانت بفعل الطبيعة أو بفعل الإنسان) التى تتعرض خلالها حياة مجموعة كبيرة من البشر للخطر.

لا شك أن الإغاثة الإنسانية تحظى، على الصعيد الأخلاقى، بقبول واسع لدى الرأى العام العالمى، وفى الفقه الدولى، وفى السياسة الدولية. ولكن هل يتجاوز هذا القبول الالتزام الأخلاقى إلى الالتزام القانونى؟ فهل تتمتع الدول، منفردة أو مجتمعة، بحق التدخل العسكرى فى شئون الدول الأخرى بهدف الإغاثة الإنسانية دون اشتراط موافقة الدولة المستهدفة على ذلك التدخل؟الإجابة بالنفى، فإن النصوص القانونية ذات الصلة تؤكد بوضوح تام على أن تقديم المساعدات الإنسانية مشروط بوجوب الحصول على موافقة الدولة المعنية صونًا لسيادتها. فقد عالجت هذه النصوص موضوع الإغاثة الإنسانية من منظور« التعاون» السلمى بين جميع الدول لتسهيل وصول المساعدات الإنسانية إلى المحتاجين لها، واستبعدت تمامًا التدخل العسكرى القسرى كأداة لتحقيق هذا الهدف(٧٥).

خلاصة القول: إن استخدام القوة العسكرية من جانب الدول استنادًا إلى الاعتبارات الإنسانية(حماية حقوق الإنسان أو الإغاثة الإنسانية) هو فى جميع الأحوال عمل غير مشروع إذاتم دون موافقة الدولة المعنية. ولكن يظل السؤال مطروحًا حول جواز التدخل العسكرى الجماعى، من خلال المنظمات الدولية، لاعتبارات إنسانية.

التدخل العسكرى الجماعى

لا حاجة للتأكيد مرة أخرى على أن احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعًا هو من المقاصد الرئيسية لهيئة الأمم المتحدة(ديباجة الميثاق والمادة الأولى فقرة ٣). وتطبيقًا لذلك، تعمل الهيئة على أن« يشيع فى العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز» (المادة ٥٥)، و«يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا منفردين أو مشتركين بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها فى المادة الخامسة والخمسين» (المادة ٥٦). ولكن هل تعنى هذه الدعوة العالمية إلى ضرورة احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية أنه يحق للمجتمع الدولى المنظم التدخل القسرى: ضد دولة ما تنتهك بشكل منتظم وعلى نطاق واسع حقوق مواطنيها والمقيمين فيها وتعرضهم لمخاطر القتل الجماعى والمجاعة والتشريد؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تتطلب فك الاشتباك بين مبادئ قانونية متعارضة. فإن مفهوم التدخل الجماعى الدولى يتعارض مع كل فى مبدأ عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول، ومبدأ حظر استخدام القوة فى العلاقات الدولية إلا فى حالة الدفاع الشرعى عن النفس(المادة ٥١)، أو فى إطار آلية «الأمن الجماعى» التى أقرها ونظمها الفصل السابع من الميثاق. وقد نصت المادة (٢ فقرة ٧) على أن عدم التدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما« لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع». وحيث إن هذه التدابير لا تتخذ إلا فى«حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان»، فإن معنى ذلك ضرورة إثبات وجود علاقة مباشرة بين انتهاكات حقوق الإنسان من جانب، وتهديد السلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما من الجانب الآخر. وباستقراء قرارات الأمم المتحدة التى أجازت التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية، نلاحظ أنها حرصت على تأكيد وجود علاقة سببية بين الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والإخلال بالسلم والأمن الدوليين. ويتمتع مجلس الأمن بسلطة تقديرية واسعة- وهى لا تنفصم عن الاعتبارات السياسية والمصالح الذاتية للدول الكبرى- فى« أن يقرر ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عمل من أعمال العدوان»، ويقدم فى ذلك« توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير(غير العسكرية والعسكرية)لحفظ السلم والأمن الدولى أو إعادته إلى نصابه» (المادة ٣٩). وقد يرى المجلس أن العوامل التى تشكل تهديدًا للسلم أو إخلالا به لم تعد مقتصرة على المنازعات بين الدول وأعمال القتال واسعة النطاق داخل حدود دولة، (الحروب الأهلية)، بل أصبحت الانتهاكات الصارخة والممتدة لحقوق الإنسان وسياسات التطهير العرقى وما يترتب عليها من مآسى إنسانية تشكل هى أيضًا تهديدًا للسلم والأمن الدوليين أو إخلالا بهما يستدعى التدخل القسرى من جانب المنظمة الدولية. وهذا ما جاء، على سبيل المثال لا الحصر، فى قرارات مجلس الأمن الخاصة بالتدخل فى الصومال كما سنرى.

ولكن يلاحظ من ناحية أخرى أن إقرار مجلس الأمن بوجود علاقة سببية بين انتهاكات حقوق الإنسان والإخلال بالسلم والأمن الدوليين كان فى حالات كثيرة من قبيل «التبرير الشكلى» للتدخل الجماعى العسكرى دون أن تكون هناك رابطة حقيقية بين العدوان على حقوق الإنسان والإخلال بالسلم الدولى. وقد برزت هذه المفارقة فى حالة التدخل فى الصومال كما سنرى. ولذلك يمكن القول إجمالا بأن المجتمع الدولى المنظم يشهد الآن تطورًا هامًا للنظام القانونى الدولى؛ حيث إن التدخل العسكرى الجماعى لاعتبارات

إنسانية لم يعد مرتبطًا حقًا بحفظ السلم ولكنه أصبح يهدف أيضًا إلى وقف الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان حتى إذا لم يثبت أن هذه الانتهاكات تخل بالسلم والأمن الدوليين. وفى هذا ذهب الرئيس الأمريكى(بيل كلينتون) فى خطبة أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة فى دورتها الرابعة والخمسين (سبتمبر ١٩٩٩) إلى القول بأن «على الدول ألا تعتقد أن سيادتها الوطنية ستمنع المجتمع الدولى من التدخل لوقف الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان. وقد صدرت تأكيدات مماثلة من رؤساء الدول ورؤساء الحكومات الأخرى فى نفس الدورة. ومن جانبه أكد الأمين العام للأمم المتحدة(كوفى أنان) فى تقريره السنوى الذى قدمه إلى الجمعية العامة فى نفس الدورة على «حق التدخل الإنسانى» من خلال منح مجلس الأمن صلاحيات فى التدخل فى سياسات الدول فى حالات الانتهاك الخطير لحقوق الإنسان. وأضاف الأمين العام قائلا: إذا عرفت الدول أن مجلس الأمن يتحرك لوقف الجرائم التى ترتكب ضد الإنسانية فإنها ستحجم عن الإقدام على مثل هذه التصرفات. وهذا يعنى التوسع فى تطبيق آلية الأمن الجماعى من خلال إدخال تعديل جوهرى لركن هام من أركان ميثاق الأمم المتحدة الذى قصر التدخل على حالات تهديد السلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما[٧٦] . ولكن مشروعية التدخل العسكرى الجماعى للاعتبارات الإنسانية تظل مقيدة بالهدف من التدخل، ألا وهو حماية الجماعات البشرية من التعرض للبطش والتنكيل ومن ثم ضرورة تجنب التدخل فى الصراعات السياسية الداخلية. إن الالتزام بهذا الشرط قد يكون عسيراً من الناحية العملية كما دلت على ذلك تجربة التدخل فى الصومال.

كذلك ينبغى ملاحظة أن الأمم المتحدة لا تملك قدرة عسكرية ذاتية تمكنها من التدخل لاعتبارات إنسانية ولذلك فهى تسند هذه المهمة عادة إلى دول معينة أو إلى مجموعة من الدول. وهنا تكمن خطورة الوضع. فإن التفويض يجب أن يكون واضحًا ومحددًا، ويخضع تنفيذه لرقابة فعالة ومتصلة من جانب مجلس الأمن. ولكن الواقع غير ذلك. فإن المجلس هو هيئة سياسية يخضع لنفوذ الدول الكبرى، ويتخذ قراراته على أسس انتقائية من جانب، كما أن تفويضه لبعض الدول بالتدخل العسكرى نيابة عنه يكون عادة فى صيغة العموم دون حدود واضحة كما أن تنفيذه يتم بعيدًا عن الرقابة الفعلية للمنظمة الأمر الذى يسمح للدول المعنية بالتوسع فى تفسير مضمون التفويض بما يحقق مصالحها القومية الذاتية. كما أن الواقع يسجل تدخلات عسكرية من جانب بعض الدول، منفردة أو مجتمعة فى شئون الدول الأخرى استنادًا إلى الاعتبارات الإنسانية دون أن تحصل على

تفويض صريح ومحدد بذلك من مجلس الأمن. ولعل أبرز الأمثلة لذلك التدخلات العسكرية المتكررة ضد العراق منذ «حرب تحرير الكويت» ابتداء من (١٩٩٠) وإلى اليوم، وتدخل قوات حلف الأطلنطى فى كوسوفو فى (١٩٩٩) وما بعدها.

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن التدخل العسكرى الإنسانى من جانب المنظمات الدولية الإقليمية يكون غير مشروع لمخالفته لصريح نص المادة(٥٣) من ميثاق الأمم المتحدة إلا إذا حصلت تلك المنظمات على إذن بذلك من مجلس الأمن، أو أقر المجلس تدخلها. وهذا ما حدث بالفعل فى حالات كثيرة نذكر فيها تدخل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS) فى الحرب الأهلية فى ليبيريا(١٩٩١-١٩٩٦)، وفى سيراليون (١٩٩٧)، وفى غينيا بساو (١٩٩٨)، وفى كوت ديفوار (٢٠٠٣). . .

خلاصة القول: إن مشروعية التدخل العسكرى الجماعى من خلال المنظمات الدولية أصبح مبدأ مسلمًا به قانونًا اليوم. ولكن تطبيق هذا المبدأ لازمه صعوبات وتجاوزات كثيرة أثارت الشكوك حول شرعية مبدأ التدخل نفسه. وأبرز مثال لذلك نموذج التدخل فى الصومال.

ومن ناحية أخرى، تجاهلت بعض الدول منظمة الأمم المتحدة وتدخلت عسكريًا فى شئون الدول الأخرى بإرادتها المنفردة. ومن الأمثلة لذلك التدخل فى بعض مراحل الحالة العراقية(التى تخصص لها فصلا مستقلا)، وتدخل حلف الأطلنطى فى كوسوفو اعتباراً من (١٩٩٩).

نموذج التدخل فى الصومال

يعتبر التدخل العسكرى الدولى فى الأزمة الصومالية نموذجًا هامًا لتقييم مشروعية التدخل فى الشئون الداخلية للدول لاعتبارات إنسانية دون رضا الدولة المعنية وذلك سواء بالنسبة لتدخل الأمم المتحدة كمنظمة دولية، أو بالنسبة لتدخل بعض الدول التى تدخلت فى الصومال تحت مظلة الأمم المتحدة من الناحية الرسمية ولكن دون أن ترتبط المنظمة بشكل مباشر وفعلى بذلك التدخل سواء من حيث قيادة عملية التدخل أو من حيث سير العمليات العسكرية والأهداف المحددة لها. ولذلك فإن التدخل الدولى فى الصومال كان من أكثر الموضوعات التى أثارت الجدل حول مشروعيته إلى جانب حالات التدخل فى العراق وفى البوسنة والهرسك وفى كوسوفا.

وترجع أهمية دراسة حالة الصومال إلى أنها كانت أول عملية عسكرية تتم لاعتبارات إنسانية أقرتها الأمم المتحدة فى دولة لم تطلب تدخل المنظمة لهذا الغرض. وحيث إن التدخل العسكرى الدولى فى الصومال كان مدفوعًا، فى بدايته على الأقل، بالاعتبارات الإنسانية الصرف، فقد حظى بقبول عام من جانب الدول ومن جانب المنظمات الإقليمية المعنية وهى جامعة الدول العربية، ومنظمة الوحدة الأفريقية، ومنظمة المؤتمر الإسلامى. غير أنه سرعان ما واجه ذلك التدخل انتقادات كثيرة بعد أن حادت القوات المتدخلة، تحت ضغط الواقع الصومالى، عن الاعتبارات الإنسانية التى بررت تدخلها فى بداية الأمر وتورطت فى الصراع السياسى الذى كان دائرًا بين الفصائل الصومالية المتناحرة. فقد واجه التدخل الدولى عندئذ تعقيدات عديدة أثرت بالسلب على فاعليته. ولعل أهم هذه التعقيدات ترجع إلى غموض الأهداف والمهام التى تحركت القوات الدولية فى إطارها: هل هى الإغاثة الإنسانية، أم حفظ السلم، أم فرض السلم، أم تحقيق هذه الأهداف مجتمعة؟ كما ترجع هذه التعقيدات إلى عدم حسم العلاقة بين منظمة الأمم المتحدة من جانب، والدول التى تدخلت فى الصومال بتفويض من المنظمة أساسًا الولايات المتحدة الأمريكية - من الجانب الآخر وذلك بسبب غموض صياغة قرار التفويض.

وقبل مناقشة الجوانب القانونية للتدخل العسكرى الدولى فى الصومال فى مراحله المختلفة من حيث أهدافه وآلياته، فإنه ينبغى بيان الإطار التاريخى والاجتماعى والاقتصادى الذى دفع إلى هذا الشكل من أشكال التدخل فى شئون البلاد الداخلية(٧٧).

على خلاف غالبية شعوب الدول الأفريقية جنوب الصحراء الكبرى، فإن شعب الصومال يتميز بدرجة كبيرة من التجانس العرقى والدينى واللغوى والحضارى. من هذا المنظور، يمكن القول بأن الأمة الصومالية هى حقيقة اجتماعية راسخة. ولكن من الجانب الآخر، فإن شعب الصومال هو فى الأساس مجتمع قبلى ورعوى ينقسم على ذاته إلى قبائل وعشائر مختلفة تنقسم بدورها إلى عدة فصائل متنقلة ومتداخلة فى مناطق الإقامة ولا تخضع بسهولة لسلطة الدولة المركزية إلا بالقوة. ويمكن القول بأن الدولة الصومالية التى حصلت على استقلالها فى عام (١٩٦٠) لم تترجم وحدة الأمة الصومالية فى وحدة وطنية حقيقة. وهنا تكمن معضلة الصومال السياسية، فإن إقامة صرح الدولة الصومالية، لم يحجب حقيقة انقسام شعب الصومال إلى قبائل وعشائر وفصائل فرعية يتجه ولاؤها الحقيقى إلى هذه التجمعات المتشرذمة، وليس إلى السلطة المركزية فى الدولة بوصفها ترجمة سياسية ومؤسسية لحقيقة الأمة الصومالية بالمفهوم الاجتماعى والحضارى. بعبارة

أخرى، فإن دولة الصومال التى قامت فى (١٩٦٠) لم تعبر عن مفهوم المواطنة، ولكنها قامت لخدمة مصالح قبيلة معينة، أو فصيل قبلى معين، على حساب مصالح قبائل أو فصائل أخرى. وقد كان هذا هو طابع نظام الحكم المدنى الجمهورى فى الصومال من (١٩٦٠) إلى (١٩٦٩). ولم يتغير الوضع كثيراً بعد الانقلاب العسكرى الذى قاده الجنرال محمد سياد برى فى أكتوبر (١٩٦٩). فبالرغم من إعلان سياد برى تجريم الولاءات السياسية القبلية التى تسببت فى تدمير شعب الصومال، فإن نظام حكمه، الذى استمر قرابة اثنين وعشرين عامًا من (١٩٦٩) إلى يناير (١٩٩١)، قام فى الأساس على تسخير سلطة الدولة المركزية ومواردها الاقتصادية المحدودة أصلا لخدمة مصالح عشيرة «الماريجان» التى ينتمى إليها بأن أسند إلى أفرادها المراكز السياسية والعسكرية الهامة فى الدولة بل إنه قلص دائرة المشاركة السياسية حتى انحصرت فى أفراد أسرته فاحتكروا معظم المناصب القيادية الحساسة الأمر الذى أدى فى نهاية المطاف إلى تمرد الجماعات القبلية الأخرى ولجوها إلى استخدام العنف المسلح لإسقاط النظام. ويضاف إلى ذلك عوامل أخرى ساهمت فى تغذية حركة التمرد ضد نظام الحكم من أهمها إخفاق «الثورة الاشتراكية» التى تبناها النظام فى تحقيق التنمية الاقتصادية لمختلف الأقاليم الصومالية، وتعبئة معظم موارد الدولة لتسليح الجيش والميلشيات شبه العسكرية، اعتماداً على التحالف مع الاتحاد السوفيتى وقتئذ. وقد زاد تدهور الوضع الاقتصادى فى أعقاب هزيمة القوات الصومالية فى (١٩٧٧) فى محاولتها لاستعادة إقليم «الأوجادين» من أثيوبيا، خاصة وأن الانهيار الاقتصادى اقترن بالفساد المستشرى فى أجهزة الحكم واستيلاء الوزراء وكبار رجال الإدارة على الجزء الأكبر من مساعدات التنمية الواردة من الدول الغربية ودول الخليج العربى.

ومع انهيار مؤسسات الحكم المركزى بعد سقوط نظام حكم سياد برى فى يناير (١٩٩١)، ظهرت هشاشة الوعى الوطنى فى الصومال، كما فى غيره من البلدان الأفريقية الأخرى. فقد انهارت قيادة الجيش وتوزع أفراده بأسلحتهم بين القبائل. وهكذا ورثت القبائل المتناحرة ترسانة ضخمة من الأسلحة تم بناؤها بمساعدة الاتحاد السوفيتى خلال فترة التحالف الصومالى السوفيتى فى النصف الأول من عقد السبعينات. وسرعان ما اندلعت الصراعات المسلحة بين التجمعات القبلية من أجل الاستئثار بمقاليد السلطة المركزية فى البلاد بعد أن كانت قد تحالفت من قبل لإسقاط نظام حكم سياد برى. وفى سياق هذا الصراع الدموى، برز على السطح تشكيلان سياسيان يتزعم أحدهما (المؤتمر الصومالى

الموحد) الجنرال محمد فارح عيديد، ويتزعم الآخر (التحالف الوطنى الصومالى) رجل الأعمال على مهدى محمد الذى تم تنصيبه رئيساً مؤقتاً للبلاد بوساطة أفريقية فى مؤتمر عقد فى جيبوتى فى أغسطس (١٩٩١). ولكن عيديد رفض هذه الخطوة بدعوى أنه أحق بهذا المنصب القيادى نظراً لدوره الحاسم فى مطاردة فلول قوات الرئيس المخلوع سياد برى. وينتمى التشكيلان إلى قبيلة« الهاويين» ولكن من فصيلين فرعيين مختلفين. ويتسم التشكيلان بسيولة شديدة فى علاقات التحالف والتنافس فيما بين الفصائل المتصارعة الأخرى التى يربو عددها على خمسة عشرة فصيلا. بالإضافة إلى ذلك فإن«الحركة الوطنية الصومالية» فى الشمال الصومالى ـ الذى كان خاضعاً للاستعمار البريطانى من قبل(ex- Somaliland) وتم تهميشه فى ظل الاستقلال ـ وتتكون غالبية سكانه من قبيلة« الاسحق»، قد أعلنت استقلال الإقليم فى مايو (١٩٩١) تحت مسمى«جمهورية أرض الصومال» والتى لم تعترف بها أية دولة.

هذه الفوضى السياسية الشاملة والصراعات المسلحة العشوائية والوحشية التى صاحبتها أدت إلى ارتفاع عدد القتلى والجرحى وارتفاع عدد اللاجئين والنازحين الصوماليين هرباً من مناطق القتال التى امتدت لتشمل البلاد بأكملها.

ومن ناحية أخرى، فإن بلاد الصومال تعد واحدة من أفقر دول« العالم الثالث» طبقاً لمقاييس الأمم المتحدة للفقر، بل إنها تصنف بين دول« العالم الرابع» الأكثر فقراً فى العالم. ويرجع هذا الوضع المتدهور لاقتصاد الصومال إلى عدة عوامل منها العامل البيئى المتمثل فى موجات متعاقبة من الجفاف، وتأثير كارثة حرب الاوجادين مع أثيوبيا. ولكن العامل الأكثر تأثيراً تمثل فى السياسات الاقتصادية غير الرشيدة التى مارسها نظام الحكم العسكرى، خاصة وأن هذه السياسات اقترنت بانتشار الفساد فى كامل الجسد الصومالى كما ذكرنا. وقد ازداد الوضع سوءاً مع شيوع أعمال السلب والنهب لموارد الدولة الضئيلة أصلا، الأمر الذى أدى إلى تفشى المجاعة بين عموم الشعب الصومالى. فطبقاً لتقرير الأمين العام للأمم المتحدة، فى (١١ مارس ١٩٩٢)، فإن عدد الذين ماتوا جوعاً خلال عام (١٩٩١) بلغ قرابة ٣٠٠٠٠٠ شخص، وتعرض مليون ونصف صومالى آخرين لنفس المصير[٧٨].

هذا هو الوضع المتفجر الذى واجه المجتمع الدولى فى الصومال مع مطلع عام (١٩٩١). فقد كان الصومال بدون حكومة مركزية فعلية؛ حيث إن الرئيس الإسمى المؤقت (على مهدى محمد) لم يتمتع بأية سلطة فعلية خارج منطقة محدودة من العاصمة مقديشو. وقد قسمت البلاد، بما فيها العاصمة، إلى مناطق تسيطر عليها جماعات مسلحة

متناحرة. وزاد الوضع تعقيداً بسبب السطو المسلح على كميات كبيرة من معونات الإغاثة التى كانت تقدمها منظمات دولية غير حكومية فحال ذلك دون وصول هذه المعونات إلى مستحقيها.

رغم هذا الوضع المأساوى، فإن تجاوب المجتمع الدولى فى البداية كان متباطئًا ومحدوداً للغاية. فإن دور المنظمات الحكومية الإقليمية - جامعة الدول العربية، ومنظمة الوحدة الأفريقية، ومنظمة المؤتمر الإسلامى - لم يتجاوز مستوى إصدار القرارات التى تؤكد الحرص على وحدة الصومال والدعوة إلى المصالحة الوطنية. أما بالنسبة للأمم المتحدة، فقد تطور دورها من مرحلة الحث على إرسال معونات الإغاثة إلى شعب الصومال وتأمين وصولها إلى مستحقيها، إلى التدخل العسكرى القسرى لفرض السلم فى البلاد، دون إغفال دورها فى محاولات المصالحة الوطنية بين الجماعات المتصارعة(٧٩).

ومن الملاحظ أن تدخل الأمم المتحدة فى الصومال جاء متأخراً جداً، بعد عام كامل من نشوب الأزمة السياسية المسلحة فى البلاد. ويرجع التأخير إلى أن الأزمة الصومالية لم تكن فى ذلك الوقت على قائمة أولويات المجتمع الدولى. فقد اندلعت الأزمة الصومالية، بعد سقوط نظام سياد برى فى يناير (١٩٩١)، أثناء ذروة أزمة الخليج الثانية (حرب تحرير الكويت)، وتطور الأوضاع فى الاتحاد السوفيتى وتفككه إلى دول مستقلة، وتحلل أوروبا الشرقية من رابطة حلف وارسو، بالإضافة إلى الأحداث الخطيرة التى بدأت تجتاح دولة يوغوسلافيا السابقة. فقد غطت هذه الأحداث على ما كان يجرى فوق أرض الصومال من صراعات دموية فوضوية. ولذلك اكتفى مجلس الأمن بإصدار قرار فى (٢٣ يناير ١٩٩٢)(٨٠) بفرض حظر شامل على الأسلحة لجميع أطراف النزاع فى الصومال، وضمان وصول معونات الإغاثة إلى المتضررين، والدعوة إلى المصالحة الوطنية. ووفق نسق تكرر بعد ذلك، قبل على مهدى محمد هذا القرار، بينما تحفظ عليه الجنرال محمد فارح عيديد. وتطبيقًا للقرار المذكور، بادر الأمين العام للأمم المتحدة بالدعوة إلى مؤتمر للمصالحة الوطنية فى الصومال عقد فى مدينة نيويورك(١٢ـ ١٤ فبراير ١٩٩٢) بحضور ممثلين عن الرئيس المؤقت على مهدى محمد وعن الجنرال عيديد، بالإضافة إلى ممثلين عن جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الأفريقية ومنظمة المؤتمر الإسلامى. وقد تم الاتفاق فى هذا المؤتمر على وقف إطلاق النار بين الفصائل المتحاربة. ولكن سرعان ما انتهكت الفصائل ذلك القرار فعقد مؤتمراً آخر للمصالحة الوطنية فى أديس أبابا (٢٤ـ ٢٨ فبراير)

تحت رعاية منظمة الوحدة الأفريقية. وفى ٣ مارس، وافق الفصيلان الرئيسيان المتحاربان من حيث المبدأ على وقف إطلاق النار وإنشاء لجنة رقابة مشتركة لمتابعة تنفيذ قرار وقف إطلاق النار، وتعيين ممثل شخصى للأمين العام للأمم المتحدة فى الصومال يكون مسئولا عن تنسيق معونات الإغاثة بين المناطق المختلفة.

وفى (١٧ مارس ١٩٩٢)، أصدر مجلس الأمن القرار رقم (٧٤٦) الذى تضمن خطة عمل شاملة لمدة تسعين يومًا لتقديم معونات عاجلة إلى الصومال. ولكن تنفيذ هذه الخطة اصطدم بعقبة استمرار الصراعات المسلحة فى البلاد بالرغم من تعدد قرارات وقف إطلاق النار، وذلك بسبب عدم وجود آلية عسكرية فعالة لمراقبة الالتزام بوقف إطلاق النار. وقد شكل إنشاء هذه الآلية مشكلة حقيقية. فبينما رحبت جميع الفصائل، بما فيها فصيل عيديد، باستمرار تدفق معونات الإغاثة الدولية، رفض بعضها، خاصة فصيل عيديد، أى تواجد عسكرى للأمم المتحدة فى البلاد. وأقصى ما أمكن التوصل إليه، فى ٢٧ مارس، هو الموافقة على إرسال مجموعة من المراقبين العسكريين ـ لا يتجاوز عددهم ٥٠ مراقبًا ـ لمراقبة تنفيذ قرار وقف إطلاق النار دون تدخل مباشر من جانبهم. وبالإضافة إلى ذلك، تم إرسال بعض رجال الأمن لحماية موظفى الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المكلفين بتوصيل معونات الإغاثة إلى المتضررين.

فى هذه المرحلة من مراحل التدخل الدولى فى الصومال، اقتصر الأمر إذن على تقديم معونات إغاثة عاجلة دون أن يصاحب ذلك أى مظهر من مظاهر التدخل العسكرى لضمان وصول المعونات إلى مستحقيها، ناهيك عن أى تواجد عسكرى فعال لضمان الالتزام بقرارات وقف إطلاق النار بين الفصائل المتحاربة التى أصبح من بين أهدافها أيضًا السطو على المعونات لحسابها الخاص ومن ثم تفاقم مشكلة المجاعة فى البلاد. وكان واضحًا منذ البداية أنه بدون تواجد عسكرى فعال فى الصومال، فإن خطة الإغاثة الشاملة التى تمت الموافقة عليها فى مارس (١٩٩٢) لن تكون مجدية. إلا أن المشكلة فيما يتعلق بالتدخل العسكرى ارتبطت باختلاف رؤى الدول الأعضاء فى المنظمة ـ خاصة الولايات المتحدة التى بدأت تهتم بالقضية الصومالية- لذلك التدخل[٨١]، أخذًا فى الاعتبار اختلاف مواقف الفصائل الصومالية من التدخل الخارجى فى شئون البلاد.

رؤية الأمين العام للأمم المتحدة للأزمة الصومالية

فى التقرير الذى رفعه إلى مجلس الأمن بتاريخ (١١ مارس ١٩٩٢) والذى سبقت

الإشارة إليه، أكد الأمين العام للأمم المتحدة (الدكتور بطرس بطرس غالى) على خطورة امتداد الصراعات المسلحة الداخلية فى الصومال إلى الدول المجاورة، لا سيما جيبوتى وأثيوبيا وكينيا، ومن ثم تهديد السلم والأمن الدوليين فى منطقة القرن الأفريقى بأكملها. ووفقًا لهذا التصور، وأخذًا فى الاعتبار للوضع الخاص للصومال، رأى الأمين العام ضرورة التعامل مع الأزمة الصومالية بشكل شامل وعلى أسس تختلف عن تلك التى حكمت فى السابق النشاط الميدانى للأمم المتحدة لحفظ السلم والأمن الدوليين. فما هو مطلوب فى الصومال هو «واجب التدخل» بهدف «فرض السلم» (imposing peace) على الفصائل المتناحرة وما يعنيه ذلك من ضرورة نزع سلاح الفصائل كشرط أساسى لضمان وصول معونات الإغاثة إلى مستحقيها، والعمل فى نفس الوقت على تسوية الصراع السياسى فى البلاد تسوية شاملة وما يعنيه ذلك من تحقيق المصالحة الوطنية بين جميع الفصائل، وإعادة بناء مؤسسات الدولة الصومالية. وبعبارة موجزة، فإن الهدف الإنسانى من التدخل فى الصومال لا ينفصل عن تحقيق التسوية السياسية فى البلاد.

صحيح أن مجلس الأمن قد تبنى، فى القرار رقم (٧٤٦) سالف الذكر، رؤية الأمين العام للمنظمة من حيث توصيف الوضع فى الصومال بأنه قد يهدد السلم والأمن الدوليين فى المنطقة. ولكن المجلس لم يترجم وقتئذ هذه الرؤية إلى تدابير عسكرية وقائية محددة وفعالة. وأقصى ما أمكن التوصل إليه كما ذكرنا هو الموافقة على إرسال مجموعة من العسكريين، لا يتجاوز عددهم الخمسين، لمراقبة تنفيذ قرار وقف إطلاق النار. وقد اكتفى المجلس، فى قراره رقم (٧٥١) بتاريخ ٢٤ إبريل، بدعوة الفصائل الصومالية إلى التعاون مع موظفى الأمم المتحدة لتوصيل معونات الإغاثة إلى مستحقيها. ولكن فى نفس الوقت، هدد مجلس الأمن فى القرار المذكور بأنه فى حالة عدم تعاون الفصائل الصومالية لتحقيق هذا الهدف، فإن المجلس قد يجد نفسه مضطرًا إلى أن يتخذ من تلقاء نفسه تدابير أكثر حزمًا. وتفيد هذه العبارة الأخيرة استعداد مجلس الأمن استخدام القوة العسكرية إذا لزم الأمر إذا استمر عدم تعاون الفصائل الصومالية مع الأمم المتحدة لتأمين توصيل الإغاثة الإنسانية إلى مستحقيها.

ولكن المجلس لم يقدم على تنفيذ تهديده إلا على استحياء وبشكل مبتور فى قراره التاريخى رقم (٧٦٧) الذى صدر بالإجماع فى (٢٧ يوليو ١٩٩٢) والذى قرر إرسال (٥٠٠) من جنود القوات الدولية(من باكستان) إلى الصومال بهدف حماية قوافل الإغاثة. وقد أطلق على هذه العملية المحدودة اسم« عملية الأمم المتحدة فى الصومال»-

«اليونوسوم» (UNOSOM) وتم وضعها تحت القيادة المباشرة للأمين العام للأمم المتحدة وتحت إشراف لجنة تتكون من ممثلين عن جميع أعضاء مجلس الأمن. وقد تكفلت الولايات المتحدة بنقل هذه القوة الدولية المحدودة إلى ميناء ومطار مقديشيو.

واضح مما تقدم، أن تدخل الأمم المتحدة العسكرى فى الصومال قد اتسم بالتردد والتباطؤ الشديد. فإن إرسال(٥٠) مراقبًا عسكريًا لمراقبة تنفيذ قرار وقف إطلاق النار والذى كان قد تقرر فى شهر مارس لم ينفذ إلا اعتبارًا من ٥ يوليو. كذلك فإن القوة الدولية المكونة من(٥٠٠) جندى باكستانى والتى تقرر إرسالها إلى الصومال فى شهر يوليو لم تصل إلى البلاد إلا فى أواخر شهر سبتمبر.

ومن ناحية أخرى، كان واضحًا منذ البداية أن القوة الدولية التى تقرر أرسلها إلى الصومال كانت دون المستوى المطلوب من حيث العدد ومن حيث التسليح وحرية التحرك. وقد ظلت هذه القوة قابعة فى ميناء ومطار مقديشيو، ولم تتمكن من حماية قوافل الإغاثة داخل البلاد والتى تم تقسيمها إلى أربع مناطق رئيسية لهذا الغرض. أكثر من ذلك، لم تسلم القوة الدولية من الاعتداء عليها من جانب ميليشيات الجنرال عيديد الذى رفض رفضًا باتًا أى تواجد عسكرى للأمم المتحدة فى الصومال، وطالب بطرد القوة الدولية من البلاد بل إنه طالب بطرد منسقى الأمم المتحدة لمعونات الإغاثة الدولية.

إزاء هذا الوضع المتردى، أعاد الأمين العام للأمم المتحدة طرح فكرة الاستناد إلى الفصل السابع من الميثاق، والتدخل العسكرى القسرى فى الصومال ليس فقط بهدف توصيل الإغاثة الدولية إلى المتضررين من الصراعات المسلحة الداخلية، ولكن أيضًا بهدف إعادة بناء الهياكل السياسية والاقتصادية والأمنية المركزية فى البلاد. فكأن الأمين العام أراد أن تتجاوز الأمم المتحدة فكرة التدخل للاعتبارات الإنسانية الصرف إلى آفاق فرض تسوية سياسة شاملة للأزمة الصومالية من خلال استخدام القوة العسكرية. وفى هذا الصدد، طرح الأمين العام خمسة سيناريوهات محتملة[٨٢].

السيناريو الأول: يتمثل فى نشر قوة «اليونوسوم» فى كافة أرجاء البلاد مع زيادة عدد أفرادها إلى(٤٢٠٠) جندى للقيام بأعمال وفقًا للنمط التقليدى للنشاط الميدانى للأمم المتحدة فى حفظ السلم والأمن الدوليين. بعبارة أخرى، تلتزم القوة الدولية فى الصومال بمبدأ« الرضا»، لا سيما موافقة السلطة المحلية(دولة المقر) وموافقة الدول التى تشارك بوحدات فى القوة الدولية على عمل تلك القوة، وأن تخضع القوة الدولية لقيادة الأمم المتحدة مباشرة، وأن تلتزم بعدم استخدام القوة المسلحة إلا فى حالة الدفاع الشرعى عن

النفس، كما تلتزم بعدم التدخل فى تسوية النزاع أو الموقف الذى تسبب فى الإخلال بالأمن الدولى. هذه هى الأسس العامة التى قامت عليها قوة الطوارئ الدولية التى تدخلت فى مصر فى أعقاب« العدوان الثلاثى» عليها فى عام (١٩٥٦).

وقد استبعد الأمين العام هذا السيناريو لأنه لم يكن يتسق وخصوصية الوضع فى الصومال. فمع انهيار مؤسسات الدولة بكل مرافقها ورموزها، أصبح الحديث عن جهة مخولة للتعبير السياسى والقانونى عن إرادة الدولة غير ذات موضوع. كذلك فإن مبدأ عدم التدخل فى تسوية الصراع السياسى الدائر فى الصومال كان أمراً متعذراً لأن تدخل الأمم المتحدة لاحتواء أضرار حرب أهلية دائرة فى بلد ما يتضمن بالضرورة اتخاذ موقف من الفصائل المتحاربة. وقد سبق أن تخلت الأمم المتحدة عن مبدأ «عدم التدخل» فى الصراعات الداخلية عندما تدخلت الكونجو فى (١٩٦٠-١٩٦٤).

السيناريو الثانى: يتمثل فى سحب العناصر العسكرية التابعة للأمم المتحدة من الصومال وترك الساحة للمنظمات الدولية غير الحكومية للتفاوض مع مختلف الفصائل الصومالية المتناحرة بشأن توصيل الإغاثة الدولية إلى المتضررين. وقد دعت إلى هذا الخيار بعض المنظمات الدولية غير الحكومية العاملة فى الصومال على أساس أن التواجد العسكرى للأمم المتحدة لحماية قوافل الإغاثة ترفضه بعض الفصائل وتقاومه بشدة ومن ثم فهو يعرقل توصيل المعونات إلى مستحقيها. وترى هذه المنظمات أن أفضل أسلوب لتحقيق هذا الغرض هو أسلوب المساومة مع الفصائل واقتسام المعونة بينها وبين المتضررين.

وقد استبعد الأمين العام للأمم المتحدة هذا الخيار لسببين

السبب الأول هو عدم فاعليته: فإن المساومة مع الفصائل قد تمتد إلى ما لانهاية، وما يترتب على ذلك من تأخير وصول المعونة إلى المتضررين أكثر مما يجب.

والسبب الثانى: هو أن هذا الخيار يستبعد كل دور للأمم المتحدة فى تسوية الأزمة الصومالية ومن ثم فهو ينطوى على إنكار فكرة أن الوضع فى الصومال يهدد السلم والأمن الدوليين.

أما السيناريوهات الثلاثة الأخرى فهى تستند صراحة إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة(آلية الأمن الجماعى) ولكن مع التوسع فى نطاق تطبيق هذه الآلية.

السيناريو الثالث: يتمثل فى قيام القوات الدولية بالسيطرة على العاصمة مقديشيو لضمان وصول المعونات الدولية إلى البلاد: فقد سبق أن قصفت ميليشيات الجنرال عيديد

مرتين سفن محملة بالمعونات الغذائية تابعة لبرنامج الغذاء العالمى (World Food Programme)

وقد استبعد الأمين العام هذا الخيار لأنه كان محدود القيمة، حتى فى حالة زيادة عدد القوات الدولية وتكليفها بحماية قوافل الإغاثة فى عموم البلاد. وقد أثبتت التجربة ذلك خاصة فى جنوب البلاد التى تسيطر عليها ميليشيات الجنرال عيديد حيث تعرضت قوافل الإغاثة لهجمات متكررة. ولهذا السبب، تصاعدت دعوة الأمم المتحدة إلى اتخاذ تدابير عسكرية أكثر شمولا لإنقاذ شعب الصومال.

السيناريو الرابع: هو الذى وافق عليه مجلس الأمن فى القرار رقم (٧٩٤) الصادر فى (٣ ديسمبر ١٩٩٢) بناء على اقتراح أمريكى. ويتمثل هذا الخيار فى القيام بعمل عسكرى واسع النطاق وذات طبيعة قسرية شريطة أن يظل الهدف من التدخل هو ضمان توصيل معونات الإغاثة إلى المتضررين من الصراعات المسلحة بين الفصائل الصومالية. ولنا عودة إلى هذا الخيار؛ لأنه أثار خلافات حادة حول مدى مشروعيته.

السيناريو الخامس: وكان يفضله الأمين العام للأمم المتحدة شخصيًا، فقد تضمن تجديدًا واضحًا ومبتكرًا فى النشاط الميدانى للأمم المتحدة لفرض السلم والأمن الدوليين عما سبقه من نشاط فى هذا الميدان. فاستنادًا إلى التجاوزات التى حدثت فى «حرب الخليج الثانية»، رأى الأمين العام ضرورة إخضاع العمل العسكرى فى الصومال لقيادة الأمم المتحدة وتحت إشرافها التام. فيجب أن تخضع القوات الدولية خضوعًا تامًا لأوامر وتوجيهات الأمم المتحدة التى يمثلها الأمين العام، وليس لأوامر الدول التى تشارك بوحدات عسكرية فى تشكيل تلك القوات. وتلتزم هذه الدول بتعيين ضباط اتصال فى الميدان وفى مقر الأمم المتحدة فى نيويورك للعمل على تذليل العقبات الفنية التى تلازم بالضرورة كل عمل عسكرى جماعى من حيث التنسيق بين وحدات القوات الدولية العاملة فى الميدان.

ينطوى هذا الخيار على فكرة إحياء، صورة معدلة، للجنة أركان الحرب التى نصت عليها المادة (٤٧) من الميثاق والمكلفة بالإشراف، تحت رقابة مجلس الأمن، على عمليات القوات الدولية فى الميدان. ومن المعلوم أن المادة (٤٧) قد ظلت حبرًا على ورق منذ قيام الأمم المتحدة فى (١٩٤٥) وحتى الوقت الحاضر. فإن الولايات المتحدة الأمريكية قد رفضت رفضًا باتًا، ولا زالت ترفض، إخضاع قواتها العسكرية العاملة فى الميدان لقيادة غير أمريكية، حتى لو كانت قيادة دولية تتولاها الأمم المتحدة.

لقد طرح الأمين العام هذا الخيار وهو يعلم تمامًا بأن الولايات المتحدة ـ ودول أخرى ـ سوف ترفضه . ولكن ترجع أهمية هذا الاقتراح أنه تم إقراره من مجلس الأمن فى مرحلة لاحقة لتدخل الأمم المتحدة فى الصومال بعد أن ثبت فشل الخيار الرابع الذى تبناه مجلس الأمن بمقتضى القرار رقم (٧٩٤) سالف الذكر والذى أثار خلافات حادة بشأن وضعه موضع التنفيذ .

لقد ذكرنا أن صياغة القرار (٧٩٤) استندت إلى اقتراح أمريكى . ودون التعرض لدلالات التدخل الأمريكى فى الصومال ، فإنه يلاحظ أن هذا التدخل قد تصاعد بشكل مطرد بعد موافقة الرئيس جورج بوش (الأب) ، فى أغسطس (١٩٩٢) كما ذكرنا على تقديم تسهيلات لوجستية لنقل (٥٠٠) جندى باكستانى تابعين للأمم المتحدة إلى العاصمة مقديشيو لحماية معونات الإغاثة الدولية . وقد تلا هذه الخطوة الإعلان ، فى سبتمبر (١٩٩٢) ، عن إرسال أربع سفن حربية أمريكية تقل (٢٤٠٠) جندى من مشاة البحرية (« المارينز ») ومن رجال القوات الخاصة (« الكوماندوز ») وذلك بهدف تأمين توصيل معونات الإغاثة الدولية إلى المتضررين من الصراعات المسلحة فى عموم بلاد الصومال . منذ ذلك التاريخ ، بدأت الحكومة الأمريكية تعد الخطط العسكرية واللوجستية لإرسال قوة كبيرة إلى الصومال للعمل على خلق « بيئة آمنة » لعمليات الإغاثة الدولية تحت غطاء الأمم المتحدة . وقد أطلقت الحكومة الأمريكية على هذه الخطة شعارًا إعلاميًا براقًا يدعو إلى « إعادة الأمل » (restore hope) للشعب الصومالى . ولهذا الغرض استصدرت الولايات المتحدة القرار رقم (٧٩٤) سالف الذكر بالإجماع . وقد كان قرارًا تاريخيًا بحق ؛ لأنه لأول مرة فى تاريخ الأمم المتحدة يجيز قرار صادر من مجلس الأمن صراحة التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية أساسًا .

وبمقتضى هذا القرار ، حصلت الولايات المتحدة الأمريكية على تفويض يخولها صلاحيات غير محددة ، ودون قيود حقيقية على توصيف المهام الموكلة إليها ، أو رقابة فعلية لمجلس الأمن على تنفيذها . فقد جاءت صياغة القرار (٧٩٤) غامضة عن عمد إلى أبعد الحدود الأمر الذى أدى إلى إثارة خلافات عديدة بين الدول المشاركة فى القوات الدولية (لا سيما خلافات أمريكية - فرنسية ، وأمريكية إيطالية) من جانب ، وخلافات حادة بين الأمين العام للأمم المتحدة والقيادة الأمريكية للقوة الدولية العاملة فى الصومال من جانب آخر . وقد وضح غموض الصياغة فى كل فقرة من فقرات القرار .

فقد أكدت ديباجة القرار على أن الهدف من التدخل العسكرى فى الصومال هو ضمان تدفق وتوزيع معونات الإغاثة الدولية. ولكن أكدت الديباجة فى نفس الوقت على أن الوضع فى الصومال هو من التعقيد والخطورة إلى درجة أنه يمثل تهديداً للسلم والأمن الدوليين. ولهذا السبب، فإن التدخل العسكرى الدولى فى الصومال يندرج تحت مظلة الفصل السابع من الميثاق الخاص بآلية الأمن الجماعى. وبناء على ذلك، أكدت ديباجة القرار على عزم المجلس على إعادة السلم والاستقرار والنظام العام فى البلاد من خلال العمل على التوصل إلى تسوية سلمية للصراعات الدائرة بين الفصائل الصومالية وتحت إشراف الأمم المتحدة.

وقد تم تحديد هدفين رئيسين ومترابطين لتدخل القوة الدولية فى الصومال: الاعتبارات الإنسانية من جانب، و إعادة السلم والاستقرار من الجانب الآخر ولكن دون توضيح العلاقة التبادلية بين هذين الهدفين على أرض الواقع.

وتمثل الفقرة العاشرة من هذا القرار أهم فقراته على الإطلاق. فهى، بحكم استنادها إلى الفصل السابع من الميثاق، تجيز للأمين العام للمنظمة، وللدول الأعضاء التى تقبل المشاركة فى التدخل العسكرى الجماعى فى الصومال، فى اتخاذ كافة الوسائل اللازمة(all necessary means) أى بما فيها استخدام القوة إذا لزم الأمر ـ لتوفير «بيئة آمنة لعمليات الإغاثة الإنسانية فى الصومال» (a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia)

فالهدف إذن هو الإغاثة الإنسانية. ووسيلة تحقيق ذلك الهدف هو إقامة بيئة آمنة. والأهم من ذلك، هو أن تكليف مجلس الأمن قد صدر إلى كل من الأمين العام للمنظمة وإلى الدول المتعاونة الأمر الذى يفيد قيام علاقة مؤسسية بين القوة الدولية العاملة فى الميدان من جانب، والأمم المتحدة كمنظمة من الجانب الآخر، وذلك على خلاف ما حدث فى «حرب الخليج الثانية».

هذه العلاقة المؤسسية، وإن لم تتم ترجمتها إلى سياسة عملية على الفور، سوف تسمح للأمين العام للأمم المتحدة فيما بعد بتولى القيادة المباشرة للقوة الدولية العاملة فى الصومال. وبالفعل فقد تم تشكيل لجنة خاصة (ad hoc) من ممثلى الدول الأعضاء فى مجلس الأمن تم تكليفها بتقديم تقارير منتظمة إلى المجلس بشأن العمليات العسكرية (الفقرة ١٤)، وتشكيل مجموعة اتصال تمثل الدول المشاركة فى «اليونوسوم» وتعمل مع القيادة الموحدة فى الميدان (الفقرة ١٥). هذه التدابير الإجرائية كانت تهدف إلى إخضاع

نشاط القوات الدولية العاملة فى الصومال إلى إشراف الأمم المتحدة. ولكن هذه التدابير لم يعمل بها فى المرحلة الأولى للعملية. فقد تمسكت الولايات المتحدة بحقها الكامل فى إدارة العملية بعيداً عن أى مظهر لإشراف الأمم المتحدة، الأمر الذى يلقى ظلالا من الشك حول مشروعية انفراد الولايات المتحدة بقيادة العملية دون إخضاعها لقيود دولية حقيقية. وقد صرح وزير خارجية فرنسا وقتئذ بأنه لا يحق لدولة الانفراد بأعمال الشرطة وإعادة النظام لمجرد أنها أقوى من غيرها من الدول[٨٣]. وقد قبل مجلس الأمن هذا الموقف الأمريكى بحكم الأمر الواقع وتحت ضغط الضرورة حيث إن الولايات المتحدة كانت الدولة الوحيدة القادرة على تقديم قوات كافية تسمح بإقامة بيئة آمنة فى الصومال بما يحقق ضمان وصول وتوزيع معونات الإغاثة الدولية. وهكذا فإن التدخل الدولى فى الصومال فى مرحلته الأولى وحتى مارس (١٩٩٣) (بل حتى مايو ١٩٩٣)، وإن كان قد تم باسم المجتمع الدولى وتحت مظلة الأمم المتحدة، إلا أنه كان فى الأساس تدخلا أمريكيّا بعيداً عن كل رقابة دولية حقيقية.

وبغض النظر عن الأهداف الحقيقية للتدخل الأمريكى فى الصومال، فإنه من الواضح أن الحكومة الأمريكية أرادت أن تقوم بعملية عسكرية سريعة وكاسحة ومن ثم محدودة المدة على غرار ما قامت به فى «حرب الخليج الثانية» تعود بعدها القوات الدولية العاملة فى الصومال إلى القيادة المباشرة للأمم المتحدة باعتبارها قوات لحفظ السلم فى البلاد على النمط التقليدى، بعد أن يكون قد تم فرض السلم بواسطة العمل العسكرى الأمريكى الكاسح. وهكذا فإنه منذ التاسع من ديسمبر (١٩٩٢)، تدفقت على البلاد قوات دولية قوامها (٣٠٠٠٠) جندى تابعين لأكثر من عشرين دولة، وإن كانت قوات أمريكية فى الأساس. وخضعت هذه القوات لقيادة أمريكية موحدة فى الميدان (Unified Task Force).

وسرعان ما ظهر الاختلاف العميق بين رؤية الولايات المتحدة ورؤية الأمين العام للأمم المتحدة حول الهدف العام من التدخل من جانب، وحول ضرورة التنسيق بين القيادة الأمريكية فى الميدان والأمم المتحدة من الجانب الآخر كما كان يقضى بذلك القرار (٧٩٤).

وبالنسبة للهدف العام من التدخل، أعلنت الحكومة الأمريكية أن تدخلها لفرض السلم فى البلاد إنما يستند إلى الاعتبارات الإنسانية فقط، وأنها لا تريد التدخل فى الشئون السياسية للبلاد والعمل على تحقيق تسوية سياسية للصراعات الدائرة بين الفصائل الصومالية. ولذلك فإنه لا يدخل ضمن مهام القيادة الأمريكية العمل على نزع سلاح الفصائل الصومالية تمهيداً للتوصل إلى التسوية السياسية المنشودة فى البلاد.

إن تحـديد الهـدف من التـدخل على هذا النحـو كـان ينطوى على تناقض واضح من جانب، كما أنه كان يتعارض مع تفسير الأمين العام للأمم المتحدة للقرار رقم (٧٩٤) من الجانب الآخر.

فإن فرض السلم على الفصائل المتناحرة كان يستتبع بالضرورة نزع أسلحتها. وبالفعل قامت القيادة الأمريكية، فى ديسمبر (١٩٩٢) وفى يناير (١٩٩٣)، بمحاولات فى هذا الاتجاه. ولكن المتتبع لهذه المحاولات لابد وأن يلاحظ أنها اقتصرت على القوات الموالية للجنرال عيديد ولم تشمل القوات التابعة لعلى مهدى محمد. ولم يكن هذا السلوك مجرداً من هدف سياسى، ألا وهو تدعيم موقف هذا الأخير فى مواجهة خصمه بحيث تتم التسوية السياسية للصراع فى الصومال لصالحه. بينما رأى الأمين العام للأمم المتحدة(٨٤) ضرورة أن تعمل القوات الدولية على نزع سلاح جميع الفصائل الصومالية دون استثناء كإجراء ضرورى ليس فقط لضمان توزيع الإغاثة الإنسانية على المحتاجين إليها، ولكن أيضًا كشرط أساسى لتحقيق المصالحة الوطنية فى البلاد وتسوية الصراع السياسى فى الصومال تسوية شاملة. وطالب الأمين العام كذلك بضرورة أن يمتد عمل القوات الدولية إلى جميع أرجاء البلاد، بينما لم تشمل القيادة الأمريكية فى نطاق عملياتها سوى ٤٠٪ من مساحة البلاد.

وفيما يتعلق بالتنسيق، فقد وضح منذ البداية تجاهل الولايات المتحدة لأى دور حقيقى للأمم المتحدة فى الصومال. ففى عشية وصول القوات الدولية إلى البلاد، بادر السفير الأمريكى والممثل الشخصى للرئيس الأمريكى (R. Oakley) بإجراء اتصالات مع زعماء الفصائل الصومالية بشأن وضع ترتيبات تدخل القوات الأمريكية، وذلك دون تفويض من مجلس الأمن وحتى دون إخطار المجلس بذلك(٨٥). كذلك تجاهلت القيادة الأمريكية فى الميدان آلية التنسيق مع ممثلى الأمين العام للأمم المتحدة، ولم تسمح لهم بالإشراف على كيفية تنفيذ العملية. هذا التجاهل كان من شأنه أن يخلق إشكالات عديدة عندما قرر مجلس الأمن، فى مارس (١٩٩٣)، نقل قيادة القوات الدولية فى الميدان من الولايات المتحدة إلى الأمم المتحدة مباشرة تحت مسمى «عملية الأمم المتحدة الثانية فى الصومال». (UNISOM II)

فى (٢٦ مارس ١٩٩٣)، اتخذ مجلس الأمن بالإجماع القرار رقم (٨١٤) الذى وصف بحق بأنه قرار تاريخى. فقد تضمن القرار التوسع فى مهام القوات الدولية العاملة فى الصومال بحيث يكون من بين هذه المهام العمل، فى نهاية المطاف، على تسوية شاملة

للأزمة الصومالية، وعدم الاكتفاء بضمان توزيع معونات الإغاثة الدولية على المتضررين من الحرب الأهلية فى البلاد. بعبارة موجزة، فإن القرار (٨١٤)، والذى استند أيضًا إلى الفصل السابع من الميثاق، قد تبنى السيناريو الخامس الذى كان قد طرحه الأمين العام للمنظمة من قبل ورفضه مجلس الأمن فى حينه عندما اتخذ القرار (٧٩٤) سالف الذكر.

لقد تضمنت ديباجة القرار (٨١٤) توصيفًا عامًا للأزمة الصومالية على النحو التالى: إن الوضع فى الصومال يهدد السلم والأمن الدوليين، وإن هذا الوضع الذى يتحتم معه إيجاد تسوية شاملة للأزمة تشارك فيها القوى المحلية والإقليمية، وأخذًا فى الاعتبار إمكانية إجراء انتخابات عامة فى البلاد. وإلى أن يتحقق هذا الهدف، ينبغى الاستمرار فى تقديم معونات الإغاثة الإنسانية بطبيعة الحال، كما أنه يتطلب نزع سلاح الفصائل المتحاربة، وامتداد عملية الأمم المتحدة إلى جميع أرجاء البلاد. وأكدت بنود القرار على أن تقديم المعونات الإنسانية ليس هدفًا فى حد ذاته ولكن يتعين أيضًا، خاصة من جانب الأمين العام للمنظمة، اتخاذ جميع التدابير اللازمة لمساعدة الصوماليين على إحياء المؤسسات السياسية والإدارية فى البلاد، وإعادة بناء قوة شرطة صومالية توفر الأمن وتسهر على إقرار النظام العام، والمساعدة فى إعادة اللاجئين والنازحين إلى مواطنهم الأصلية وتوطين المشردين، والعمل أيضًا على إنعاش الاقتصاد الصومالى، كل ذلك من خلال العمل على تحقيق المصالحة الوطنية والتسوية السياسية الشاملة للصراع الدائر فى البلاد.

هذا التوسع فى مهام القوات الدولية فى الصومال، وبصفة خاصة تخويلها حق استخدام القوة لنزع سلاح الفصائل المتحاربة، كان يعنى ضرورة زيادة عدد أفراد تلك القوات إلى ٢٨٠٠٠ فرد (ولكن حتى ٣١ أغسطس ١٩٩٣) لم يكن الهدف المتمثل فى زيادة عدد القوات الدولية قد تحقق بعد)، وتزويدها بأسلحة ثقيلة ومتطورة تمكنها من مواجهة وردع الاعتداءات المسلحة التى تشن ضدها أثناء اضطلاعها بمهامها. ولكن من الجانب الآخر، حدد مجلس الأمن فترة زمنية قصيرة نسبيًا للقيام بهذه المهام العديدة والصعبة وذلك بحلول نهاية شهر أكتوبر ١٩٩٣. وفى ذلك التاريخ، يقوم المجلس بتقييم عام لما تم إنجازه من مهام وعلى ضوء هذا التقرير، ينظر المجلس فى إمكانية تحديد مهلة ولاية القوات الدولية أو وضع نهاية لها. وأخيرًا كلف القرار الأمين العام للأمم المتحدة بوضع ترتيبات الانتقال من مرحلة «قوة العمل الموحدة (UNISOM I) التى قادتها الولايات المتحدة الأمريكية، إلى عملية جديدة كلية، لم يسبق لها مثيل فى تاريخ الأمم

المتحدة، تقوم بها الأمم المتحدة مباشرة (UNISOM II)، بموجب ما يملكه مجلس الأمن من سلطات طبقًا للفصل السابع من الميثاق ولكن دون التقيد بالآليات الرسمية والشكلية التى حددها الميثاق لوضع آلية «الأمن الجماعى» موضع التنفيذ.

هذا التوسع فى مهام العمل العسكرى الدولى فى الصومال واجهته منذ البداية صعوبات كثيرة فى الميدان. فمع بداية المرحلة فى شهر مايو (١٩٩٣)، برز بشكل حاد مدى التباين بين القيادة العامة للأمم المتحدة وقيادات الوحدات المشاركة فى العملية من جانب، وبين قيادات تلك الوحدات ذاتها من الجانب الآخر. وقد تمحورت هذه الخلافات بصفة أساسية حول الأسلوب الأمثل لمواجهة اعتداءات الفصائل الصومالية المتكررة على القوات الدولية، ولعل أكثر التحديات فى هذا الميدان، ذلك الهجوم الذى تعرضت له الوحدة الباكستانية، فى يوم (٥ يونيو ١٩٩٣)، والذى أسفر عن قتل ٢٤ جنديًا فى مقديشيو فى كمين نصبته لهم مجموعة مسلحة تابعة للجنرال عيديد وهم فى طريقهم للسيطرة على محطة إذاعة تابعة لعيديد وتحييدها. وقد فجر هذا الحادث خلافات حادة بين الوحدات المشاركة فى عملية الصومال، وظهر بوضوح عدم الاستجابة لأوامر قيادة الأمم المتحدة المركزية. وعلى سبيل المثال لا الحصر، تمسكت الوحدة الأمريكية بهيمنتها على قطاع عملياتها، وطالبت إيطاليا بنقل وحدتها من محيط العاصمة مقديشيو إلى مناطق أكثر أمنًا فى شمال البلاد(٨٦).

وبعد يوم واحد من حادث قتل الجنود الباكستانيين، أصدر مجلس الأمن، فى (٦ يونيو ١٩٩٣)، القرار رقم (٨٣٧) والذى خول الأمين العام للأمم المتحدة صلاحية اتخاذ جميع التدابير اللازمة فى مواجهة المسئولين عن ارتكاب الهجمات المسلحة ضد القوات الدولية، وضد المحرضين على شنها، بما فى ذلك القبض عليهم واعتقالهم من أجل ملاحقتهم قضائيًا وتوقيع العقاب عليهم. وطلب مجلس الأمن كذلك من جميع الأطراف الصومالية الالتزام بتنفيذ قرارات المجلس لا سيما ما يتعلق منها بنزع سلاح الفصائل، وتحييد محطات البث الإذاعى التى تديرها والتى تدعو إلى إثارة وتصعيد العنف المسلح.

وقد أثارت عملية ملاحقة الجنرال عيديد خلافات حادة بين الدول المشاركة فى القوات الدولية. فقد اعتبر البعض أن العملية قد انحرفت عن هدفها الإنسانى، وأن الأمم المتحدة قد أقحمت نفسها فى صميم الصراع السياسى فى الصومال وأصبحت طرفًا فيه. وطالب هذا الاتجاه أن يقتصر العمل العسكرى على الجانب الإنسانى فقط، أما جهود الأمم المتحدة لتسوية الأزمة السياسية الصومالية فيجب أن تلتزم بالأسلوب السلمى من خلال العمل

على تقريب وجهات نظر الفصائل الصومالية وبذل المساعى الحميدة لعقد مصالحة وطنية بينها.

ولكن، وحتى بداية شهر أكتوبر (١٩٩٣)، رجحت كفة الأسلوب العسكرى الذى كان يفضله الأمين العام للأمم المتحدة شخصيّا، والذى تبناه مجلس الأمن أيضًا، خاصة فى القرار (٨١٤) ثم القرار (٨٣٧).

ومع تصاعد معدل الخسائر البشرية فى صفوف القوات الأمريكية[٨٧] التى كانت تلاحق الجنرال عيديد، برز توجه قوى داخل الكونجرس الأمريكى يطالب بسحب جميع القوات الأمريكية من الصومال فورًا. وبالفعل أعلن الرئيس الأمريكى (بيل كلينتون) التخلى عن أسلوب الحل العسكرى لأزمة الصومال لعدم جدواه، واتخذ قرارًا، فى (٧ أكتوبر ١٩٩٣)، حدد فيه نهاية شهر مارس (١٩٩٤) موعدًا نهائيًا لانسحاب جميع القوات الأمريكية من الصومال[٨٨]. وعلى أثر ذلك، أعلنت عدة دول غربية ـ منها فرنسا وإيطاليا وألمانيا وبلجيكا واليونان ـ عن مواعيد لانسحاب قواتها من الصومال تتراوح بين نهاية شهر ديسمبر (١٩٩٣) ونهاية شهر مارس (١٩٩٤)[٨٩].

وفى الأشهر الأخيرة من عام (١٩٩٣)، وبعد تصاعد الضغط السياسى والعسكرى على مهمة الأمم المتحدة فى الصومال، وإعلان الدول الغربية عن عزمها على سحب قواتها من الصومال فى موعد غايته نهاية شهر مارس (١٩٩٤)، بدأ مجلس الأمن فى إعادة النظر فى الأسلوب المتبع فى معالجة الأزمة الصومالية، والعودة إلى التركيز على البعد الإنسانى للعملية، واستبعاد أسلوب الحل العسكرى بعد ثبوت عدم جدواه والذى كان قد أدى إلى صدامات دموية كثيرة مع الميليشيات الصومالية، لا سيما تلك الموالية للجنرال عيديد وقد انعكس هذا التوجه الجديد فى صياغة القرار (٨٦٥)، الصادر فى ٢٢ سبتمبر، والذى طالب الأمين العام للأمم المتحدة بأن يقدم تقريرًا مفصلا عن سير العملية يتضمن تقييمًا شاملا لما تم إنجازه فى شأن إقرار السلم والأمن فى البلاد، وما تحقق من مهام إنسانية، واقتراح استراتيجية العمل فى المستقبل. وقد أعرب المجلس عن أمله فى أن تنتهى عملية الأمم المتحدة فى الصومال بحلول شهر مارس (١٩٩٥).

وبمقتضى القرار رقم (٨٨٥) فى ١٦ نوفمبر، شكل المجلس لجنة ثلاثية للتحقيق فى هجمات الفصائل الصومالية ضد القوات الدولية. وقررت قيادة القوات الدولية التوقف عن مطاردة الجنرال عيديد إلى أن تنتهى لجنة التحقيق من عملها كما أنها أفرجت، فى يناير ١٩٩٤، عن جميع من تم القبض عليهم من أتباعه[٩٠].

وفى ١٨ نوفمبر، أصدر مجلس الأمن القرار (٨٨٦) والذى جدد ولاية القوة الدولية العاملة فى الصومال لمدة ستة أشهر تنتهى فى آخر مايو (١٩٩٤)، على أن يقوم المجلس، قبل أول فبراير، بمناقشة شاملة لعملية الأمم المتحدة فى الصومال على ضوء ما يرد من معلومات فى تقرير الأمين العام. وقد أوصى الأمين العام، فى التقرير الذى قدمه إلى المجلس فى (٦ يناير ١٩٩٤)، بعدم استخدام القوة إلا فى حالة الدفاع عن النفس، والاستمرار فى حماية الموانى والمطارات وطرق إمداد الإغاثة الإنسانية إلى داخل البلاد[٩١]. وقد اعتمد المجلس هذه التوصية فى القرار (٨٩٧) الصادر فى (٤ فبراير ١٩٩٤).

وهكذا تراجعت عملية الأمم المتحدة فى الصومال عن فكرة «فرض السلم» إلى مفهوم «حفظ السلم» وهو المفهوم الأصلى للنشاط الميدانى للأمم المتحدة فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين.

وفى (٣١ مايو ١٩٩٤)، تم تجديد ولاية القوة الدولية العاملة فى الصومال لمدة أربعة أشهر تنتهى فى ٣٠ سبتمبر، ويقوم المجلس بمناقشة الوضع فى الصومال، والنظر فى أمر استمرار عملية الأمم المتحدة فى البلاد أو وضع نهاية لها[٩٢].

وفى تقريره إلى مجلس الأمن، بتاريخ (١٤ أكتوبر ١٩٩٤)، أكد الأمين العام للأمم المتحدة استمرار تدهور الأوضاع الأمنية فى البلاد. ونظرًا لعدم تعاون الفصائل الصومالية مع الأمم المتحدة لإعادة الأمن والنظام فى البلاد، أوصى الأمين العام مجلس الأمن بتجديد ولاية «اليونوسوم» لآخر مرة حتى (٣١ مارس ١٩٩٥) وذلك لإتاحة فرصة كافية من الوقت لتمكين القوة الدولية من الانسحاب من البلاد بشكل منظم وآمن[٩٣]. وقد صدق مجلس الأمن على هذه التوصية[٩٤]. وبالفعل بدأت القوات الدولية فى الانسحاب من الصومال اعتبارًا من شهر نوفمبر (١٩٩٤)، وأكملت انسحابها بحلول يوم (٢ مارس ١٩٩٥)، أى قبل الميعاد المحدد لذلك[٩٥].

وهكذا انتهت عملية الأمم المتحدة فى الصومال والتى كانت من أكثر العمليات إثارة للجدل فى تاريخ النشاط الميدانى للأمم المتحدة فى مجال السلم والأمن الدوليين.

ولا يتسع المقام لتقويم شامل لفاعلية التدخل الدولى فى الصومال والذى وصفه البعض بأنه قد منى بالفشل التام. ولكن هذا الحكم لا يتسم بالإنصاف. فقد حققت الأمم المتحدة نجاحًا ملموسًا، وإن كان نسبيًا، فى مواجهة المجاعة فى الصومال. وكان من المتوقع أن تواجه الأمم المتحدة مشاكل معقدة فى بلد انهارت فيه كل مؤسسات الدولة ومن ثم ليس من

المنطق، أو من الواقع، توقع نجاح كامل فى ميدان إعادة الأمن والاستقرار فى البلاد. وتتعدد أسباب ذلك التعثر ومن أهمها عدم وضوح الأهداف والمهام التى كانت الأمم المتحدة تريد تحقيقها من التدخل فى الصومال. فهل كان الهدف هو توفير وتوزيع الإغاثة الإنسانية على المتضررين من أعمال القتال بين الفصائل المتناحرة؟ أم كان الهدف هو حفظ السلم؟ أم كان الهدف هو فرض السلم بالقوة؟ أم كان غرض الأمم المتحدة هو تحقيق هذه الأهداف الثلاثة مجتمعة؟

لقد رأينا أنه فى بداية الأمر، اتخذ تدخل الأمم المتحدة فى الصومال الصورة التقليدية لعمليات حفظ السلم ثم امتدت المهمة إلى هدف فرض السلم كشرط أساسى لتوزيع معونات الإغاثة الدولية على المحتاجين لها. ثم أصبح فرض السلم شرطًا أساسيًا لتحقيق تسوية سياسية شاملة لأزمة الحكم فى الصومال. هذا التوسع فى الأهداف لم يقابله تدعيم كاف للقوات الدولية وفى الوقت المناسب، فضلا عن الخلافات العديدة والحادة التى ثارت بين الأمم المتحدة كمنظمة وبين الدول المشاركة بقوات فى عملية الصومال، لا سيما الخلاف بين الولايات المتحدة الأمريكية والأمين العام للمنظمة حول قيادة العملية أو تحديد مهامها.

ومن بين أسباب الفشل كذلك القيد الزمنى الذى فرضه مجلس الأمن على العملية، خاصة بعد التوسع فى أهدافها بحيث أصبحت تشمل العمل على تحقيق تسوية سياسية عامة لأزمة الحكم فى الصومال. فإن التسوية السياسية تتطلب جهدًا كبيرًا ووقتًا طويلا لإنجازها قد يستغرق بضع سنوات. وهنا يبرز عامل آخر لفشل العملية، ألا وهو عدم التزام الدول المشاركة بقوات فى العملية بالاستمرار فى دعم جهود المنظمة. فعندما واجهت تلك الدول أول عقبة على الطريق(تزايد الخسائر البشرية)، سارعت بالإعلان عن انسحاب قواتها من البلاد. صحيح أن قيادة الأمم المتحدة للعملية قد ارتكبت أخطاء كثيرة فى الصومال خاصة فيما يتعلق بالأسلوب الذى اتبعته فى فرض تسوية سياسية لأزمة الحكم. ولكن هذه الأخطاء لا تبرر اتهام المنظمة بأنها مسئولة وحدها عن فشل العملية. فإن الدول الأعضاء تتحمل قدرًا من المسئولية ربما يكون أكبر من مسئولية المنظمة ذاتها. فإن فاعلية المنظمة تتوقف، فى جميع الأحوال، على مدى استعداد الدول الأعضاء لتحمل أعباء تنفيذ القرارات الدولية منذ لحظة إقرارها وحتى الانتهاء من تنفيذها على الوجه الأكمل.

ما يهمنا فى هذا المقام على وجه التحديد، هو إبداء الرأى فى مشروعية أو عدم مشروعية التدخل العسكرى الدولى فى الصومال على ضوء الملابسات التى سبق ذكرها.

وهنا تثور بعض الإشكاليات القانونية التى تتعلق بالحدود القانونية المفروضة على ممارسة مجلس الأمن لاختصاصاته فى ميدان حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما تطبيقًا للفصل السابع من الميثاق، فإن القول بشرعية أو عدم شرعية قرارات المجلس يستند بصفة أساسية إلى مدى التزام قراراته بالقيود القانونية التى فرضها الميثاق على ممارسة المجلس لاختصاصاته. فما هى الحدود القانونية التى فرضها الميثاق على المجلس فى هذا الشأن؟

إن الميثاق ليس واضحًا فى الإجابة عن هذا السؤال. فلم يبين بدقة القواعد القانونية التى ينبغى أن يلتزم بها المجلس عند إصدار قراراته لكى تكون هذه القرارات شرعية قانونًا فإذا حاد عنها أصبحت القرارات معيبة بعيب تجاوز السلطة (ultra vires decision) فعلى مجلس الأمن أن يراعى الالتزام بمقاصد الأمم المتحدة وبالمبادئ القانونية التى أكدها الميثاق فى تحقيق تلك المقاصد. ولكن المشكلة تكمن فى أن صياغة نصوص الميثاق هى من العموم بحيث تسمح له بالتمتع بسلطة تقديرية واسعة فى تفسيرها، أخذًا فى الاعتبار مفهوم الاختصاصات الضمنية (implicit competence) المعمول به فى مجال تفسير المواثيق المنشئة لمنظمات دولية. ولذلك فإنه، عند الحكم على شرعية أو عدم شرعية قرارات المجلس، يتعين الاعتماد أساسًا على الممارسة الفعلية لهذا الجهاز على ضوء إدراكه لمقاصد الأمم المتحدة وللمبادئ التى تقوم عليها، دون التقيد بحرفية نصوص الميثاق، خاصة فيما يتعلق بالوسائل والإجراءات التى تتبع لتحقيق هذه المقاصد فالمنظمات الدولية هى أجهزة حية تتجاوب مع تطور البيئة الدولية وإلا فقدت مصداقيتها وفاعليتها. وأكبر دليل على ذلك هو التطور الفعلى لهيئة الأمم المتحدة على أسس وظيفية لم تدخل فى حسبان الدول التى أقرت ميثاق المنظمة فى عام (١٩٤٥).

من هذا المنظور الوظيفى، فإن التدخل العسكرى فى الصومال تحت مظلة الأمم المتحدة هو مظهر من مظاهر التجديد فى النظام القانونى الدولى فى مجا ل حماية حقوق الإنسان. ولا يجوز وصف ذلك التدخل بأى حال من الأحوال بأنه تدخل غير مشروع لمجرد التمسك بتفسير النصوص القانونية تفسيرًا شكليًا ضيقًا يبعدها تمامًا عن واقع الحياة الدولية.

ولكن من ناحية أخرى، لا يكفى أن تصدر قرارات المجلس متفقة مع القواعد القانونية المنظمة لاختصاصات المجلس فى إطار التفسير الوظيفى لتلك القواعد. فإنه ينبغى أيضًا إخضاع تنفيذ هذه القرارات لإشراف ورقابة المجلس بشكل مباشر ومتواصل.

صحيح أنه ليس فى الميثاق ما يمنع المجلس من تفويض إحدى الدول، أو مجموعة من الدول، فى القيام، نيابة عنه، فى تنفيذ التدابير الجماعية القمعية، أو عمليات حفظ السلم غير القمعية. ولكن ليس فى الميثاق ما يخول المجلس التخلى عن وظيفة الإشراف والرقابة على كيفية قيام تلك الدول بتنفيذ قرارات المجلس. فإن تخلى المجلس عن وظيفة الإشراف والرقابة يفسح المجال أمام تلك الدول للانحراف بقرارات المجلس عن الأهداف التى صدرت من أجلها لتحقيق أهداف قومية خاصة بها وهو الأمر الذى ينال بالضرورة من شرعية التدخل بحجة الاعتبارات الإنسانية.

خلاصة القول: إن قرار التدخل العسكرى فى الصومال تحت مظلة الأمم المتحدة هو قرار صحيح قانونًا؛ لأنه يتجاوب مع تطور النظام القانونى الدولى فى مجال حماية حقوق الإنسان الأساسية. ولكن ترك مهمة تنفيذ هذا القرار، فى المرحلة الأولى من التدخل، لبعض الدول بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية، دون رقابة فعلية من جانب المجلس، قد أبعد هذا القرار كثيرًا عن إطار الشرعية الدولية، كما حدث فى حالات أخرى مثل «حرب الخليج الثانية» أو التدخل فى مشكلة البوسنة والهرسك.

نموذج التدخل فى كوسوفو

إن التدخل العسكرى الخارجى فى إقليم كوسوفو اليوغوسلافى يمثل نموذجًا لاستخدام القوة استنادًا إلى الاعتبارات الإنسانية يختلف عن نموذج التدخل فى حالة الصومال وفى غيرها من الحالات. فإن الانتهاكات الواسعة والجسيمة لحقوق الإنسان فى إقليم كوسوفو - وعلى رأسها جرائم «التطهير العرقى» - استدعى التدخل المنفرد من جانب حلف الأطلنطى ضد دولة الاتحاد اليوغوسلافى الجديد (الذى يتكون من جمهورية صربيا وجمهورية الجبل الأسود). وبالرغم من أن معظم دول العالم وشعوبه قد رحبت بهذا التدخل لوضع نهاية للجرائم البشعة التى ارتكبتها قوات الأمن اليوغوسلافية (الجيش والشرطة وميليشيات مسلحة شكلها صرب كوسوفو)، فإنه قد أثار إشكالية مدى مشروعيته؛ لأن تدخل حلف الأطلنطى تم خارج إطار هيئة الأمم المتحدة المنوط بها مسئولية حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما.

إن الخلفية السياسية لتفجر أزمة كوسوفو وما صاحبها من انتهاكات واسعة وجسيمة لحقوق الإنسان معروفة للجميع[٩٧]. ونكتفى فقط بالتذكير بأهم مراحل التدخل فى تلك

الأزمة لتوضيح علاقة التفاعل بين تدخل الدول ـ منفردة أو مجتمعة ـ وتدخل هيئة الأمم المتحدة فيها .

كانت جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية السابقة تضم مزيجًا من القوميات التى تعتنق مذاهب دينية مختلفة ، وتشكلت من ست جمهوريات هى : صربيا ، والجبل الأسود ، وكرواتيا ، وسلوفينيا ، ومقدونيا ، والبوسنة والهرسك . ومن خلال حكومة مركزية قوية ، تمكن الرئيس « جوزيف بروزتيتو » من احتواء الصراعات التقليدية بين مختلف القوميات وتوحيدها فى إطار اعتناق مبادئ الاشتراكية ونظام حكم فيدرالى يسمح بقدر كبير من لامركزية السلطة (« الإدارة الذاتية ») . وفى هذا الإطار ، تمتع إقليم كوسوفو ، بمقتضى دستور (١٩٧٤) ، بالحكم الذاتى داخل جمهورية صربيا . وبعد وفاة تيتو فى عام (١٩٨٠) ، سعى الصرب إلى إعادة بناء دولة يوغوسلافيا تحت سيطرتهم من خلال احتلال المواقع الهامة داخل المؤسسات الفيدرالية الحساسة فى الدولة ، وساعدهم على ذلك سيطرتهم التامة على الجيش الاتحادى الذى شكل الصرب قرابة ٨٠٪ من عناصره . وقد بلغ هذا المسعى مداه فى عام (١٩٨٩) ولكن مع انتهاء « الحرب الباردة » بحلول عام (١٩٩١) ، بدأت جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية فى التفكك على غرار ما حدث فى الاتحاد السوفيتى . ففى عام (١٩٩١ ـ ١٩٩٢) ، اعترف المجتمع الدولى باستقلال كل من جمهوريات كرواتيا ، وسلوفينيا ، ومقدونيا ، والبوسنة والهرسك . وحيث إن هذه الجمهوريات كانت تضم أقليات صربية ، فقد شنت جمهورية صربيا حروبًا مدمرة ضدها لتمكين الأقلية الصربية فيها (لقد شكل الصرب ٣٣٪ من سكان البوسنة والهرسك ، و١٢٪ من سكان كرواتيا) من السيطرة على أكبر مساحة للبلاد وضمها إلى جمهورية صربيا الأم تحقيقًا للحلم القديم بتكوين دولة « صربيا الكبرى » والذى أحياه رموز الصرب بعد وفاة تيتو وعلى رأسهم « سلوبودان ميلوسوفيتش » الذى ترأس حكومة جمهورية صربيا ثم رئاسة جمهورية يوغوسلافيا الفيدرالية الجديدة . وانطلاقًا من هذه الرؤية ، ألغى « ميلوسوفيتش » ، فى عام (١٩٨٩) ، الحكم الذاتى الذى كان يتمتع به إقليم كوسوفو (الذى يشكل العنصر الألبانى قرابة ٩٠٪ من سكانه) ، وحل الحكومة المحلية هناك ، وإلغاء تدريس اللغة الألبانية . . . إلخ . وقد رد الألبان على ذلك بإعلان رغبتهم فى الاستقلال عن دولة يوغوسلافيا ولكنهم انقسموا على أنفسهم إلى فريقين من حيث أسلوب تحقيق هذه الرغبة « الفريق الأول » ، والذى تزعمه « إبراهيم روجوفا » ، فضل اتباع « نهج المقاومة غير العنيفة » ، والتفاوض مع الحكومة المركزية فى بلغراد بشأن مستقبل الإقليم . وحيث إن

الرغبة فى الاستقلال لم تجد آذانًا صاغية فى بلغراد، تم إجراء استفتاء فى الإقليم فى عام (١٩٩٢) أسفر عن إعلان استقلال الإقليم بالفعل تحت اسم «جمهورية كوسوفو»، وانتخاب «إبراهيم روجوفا» رئيسًا لها[٩٨] . أما الفريق الثانى فقد فضل أسلوب المقاومة المسلحة ولذلك تشكل، فى عام (١٩٩٣)، ما يعرف باسم «جيش تحرير كوسوفو» لهذا الغرض. وقد رجحت كفة هذا الفريق الثانى بسبب تصعيد سياسة القمع ضد ألبان كوسوفو. فقد قرر «ميلوسوفيتش» حكم الإقليم على أسس عرقية ودينية وبأسلوب الدولة البوليسية. وتطبيقًا لهذا النهج، أرسل قوات كبيرة من الجيش والشرطة للسيطرة التامة على الإقليم وقمع سكانه من الألبان المسلمين. وتطبيقًا لسياسة «التطهير العرقى»، عمد «ميلوسوفيتش» إلى تغيير التركيبة السكانية للإقليم فاقتلع الألبان من ديارهم وطردهم خارج الإقليم وإحلال العنصر الصربى محلهم. وفى مواجهة هذا التصعيد، بدأ «جيش تحرير كوسوفو» فى مطلع عام (١٩٩٨)، نضاله المسلح ضد القوات الصربية. وهكذا انفجرت أزمة كوسوفو على نحو خطير للغاية بعد أن اتضحت بشاعة الجرائم فى حق الإنسانية التى انطوت عليها سياسة «التطهير العرقى» ضد الأغلبية الألبانية فى الإقليم الأمر الذى استدعى ضرورة التدخل الدولى للاعتبارات الإنسانية. ومن ناحية أخرى، فإن تفجر الوضع فى إقليم كوسوفو كان يمثل أيضًا تحديًا أمنيًا أساسيًا للدول الأوروبية، لا سيما الأعضاء منها فى حلف الأطلنطى؛ لأن استقرار الوضع فى منطقة البلقان هو أمر حيوى لضمان أمن شرق البحر المتوسط أخذًا فى الاعتبار اختلاف مصالح وتوجيهات كل من الاتحاد السوفيتى، وألبانيا، وتركيا، واليونان(الدولتان الأخيرتان عضوان فى حلف الأطلنطى). لذلك تحركت العواصم الأوروبية وبدأت فى تنسيق جهودها من خلال إطار مشترك عرف باسم «مجموعة الاتصال» (Contact Group)، وضم كل من ألمانيا وفرنسا وإيطاليا والمملكة المتحدة بالإضافة إلى الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة الأمريكية. وقد عقدت المجموعة أول اجتماعاتها فى لندن فى (٩ مارس ١٩٩٨) سعيًا إلى إنهاء الصراع فى كوسوفا على أساس التأكيد على مبدأ وحدة الأراضى اليوغوسلافية من جانب(أى رفض الدعوة إلى انفصال الإقليم واستقلاله)، وفى نفس الوقت البحث عن صيغة جديدة للعلاقة بين جمهورية صربيا وإقليم كوسوفو تعيد إليه «الحكم الذاتى» الذى كان يتمتع به قبل إلغائه فى عام (١٩٨٩) وقد انتهى الاجتماع بالتوصل إلى بيان بهذا المعنى والذى أكد فى نفس الوقت على أن الوضع فى كوسوفو لا يمكن تسويته عن طريق القمع البوليسى وطالب دولة يوغوسلافيا بالإقلاع عن هذه السياسة. وخاطبت المجموعة مجلس الأمن لاستصدار قرار يفرض عقوبات على يوغوسلافيا إذا لم تستجب لهذا المطلب[٩٩] . وتأكد

هذا الموقف فى البيان الذى صدر عن المجموعة فى (٢٥ مارس ١٩٩٨)[١٠٠] . كما أصدر المجلس الدائم لمنظمة الأمن والتعاون فى أوروبا قراراً مماثلا فى (١١ مارس ١٩٩٨)[١٠١] .

تكشف قراءة قرارات مجلس الأمن(وعددها ثلاثة) التى صدرت قبل تدخل حلف الأطلنطى عسكريّا بالفعل لتسوية الصراع فى كوسوفو (٢٤ مارس ١٩٩٩) عن رؤية المجلس لطبيعة الصراع الدائر فى الإقليم، وكيفية مواجهته. وفى هذا الصدد، أكد المجلس على أن هذا الصراع هو صراع داخلى ولذلك طالب جميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة باحترام «سيادة جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية وسلامتها الإقليمية»[١٠٢] . ومع ذلك رأى المجلس أن هذا الصراع الداخلى «يشكل تهديداً للسلم والأمن فى المنطقة»[١٠٣] . ولذلك فإن المجلس يتصرف« بموجب الفصل السابع من الميثاق» .

وفيما يتعلق بكيفية تسوية الصراع، اقتصر دور مجلس الأمن على تبنى الخطوات والتدابير التى تم التوصل إليها من خلال المفاوضات التى تمت فى الأطر الدبلوماسية المتمثلة فى«مجموعة الاتصال الدولية» ، ومنظمة الأمن والتعاون فى أوروبا، والاتحاد الأوروبى، ومنظمة حلف شمال الأطلنطى. وكما جاء فى قرارات مجلس الأمن الثلاثة سالفة الذكر، تتلخص هذه التدابير فيما يلى:

- إدانة لجوء قوات الأمن الصربية إلى استعمال القوة المفرطة ضد المدنيين والمتظاهرين المسالمين فى كوسوفو، وإنهاء جميع أعمال الإرهاب التى يقوم بها جيش تحرير كوسوفو أو غيره من الجماعات أو الأفراد سعيًا إلى تحقيق أهداف سياسية، ومطالبة جميع الأطراف بوقف الأعمال العدائية فوراً و الحفاظ على وقف إطلاق النار فى كوسوفو. وفى هذا الصدد، طلب المجلس من المدعى العام للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغوسلافيا، والتى أنشأت فى عام (١٩٩٥)، بأن يشرع فى جمع المعلومات المتصلة بأعمال العنف فى كوسوفو تمهيداً لملاحقة مرتكبيها جنائيّا أمام المحكمة إذا تبين أن هذه الأعمال تدخل فى اختصاص المحكمة بوصفها جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية.
- مطالبة الحكومة اليوغوسلافية بسحب قوات الأمن الخاصة التى تستخدم لقمع المدنيين فى كوسوفو، ومطالبة جميع عناصر الطائفة الألبانية فى كوسوفو أن تسعى إلى تحقيق أهدافها بالوسائل السلمية فقط.
- تأييد المجلس للخطوات المستخدمة لإنشاء رقابة دولية فعالة للحالة فى كوسوفو. وفى هذا الصدد، رحب المجلس بإنشاء بعثة التحقيق الدولية التابعة لمنظمة الأمن والتعاون

فى أوروبا[١٠٤]، وبعثة المراقبة الجوية فوق كوسوفو والتابعة لحلف شمال الأطلنطى[١٠٥]. وطالب المجلس الحكومة اليوغوسلافية والقيادة الألبانية فى كوسوفو بالتعاون مع بعثتى التحقيق المذكورتين وضمان حرية حركة أفرادهما وسلامتهم وأمنهم[١٠٦]، كما طالب بإتاحة إمكانية وصول المنظمات والإمدادات الإنسانية وممثل مفوض الأمم المتحدة السامى لحقوق الإنسان دون أية عراقيل.

- فرض حظر عسكرى على جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية بما فيها كوسوفو بأن تمتنع جميع الدول عن تزويدها بالأسلحة والمواد المتصلة بها من جميع الأنواع. وقد شكل مجلس الأمن لجنة خاصة تابعة له تتكون من جميع أعضائه لمتابعة تنفيذ قرار الحظر[١٠٧].

- دعوة الحكومة اليوغوسلافية وزعامة الطائفة الألبانية فى كوسوفو إلى الدخول فى حوار هادف، دون شروط مسبقة وبمشاركة دولية، للتوصل إلى تسوية سياسية لأزمة كوسوفا تأخذ فى الاعتبار السلامة الإقليمية لدولة يوغوسلافيا، وتحقيق أكبر قدر من الإدارة الذاتية المجدية لألبان كوسوفو.

وأخيرًا أكد مجلس الأمن على أنه: فى حال عدم تنفيذ التدابير السابقة وعدم إحراز تقدم بنَّاء نحو تسوية أزمة كوسوفو، سوف ينظر فى اتخاذ إجراءات وتدابير إضافية لصون واستعادة السلام والاستقرار فى المنطقة، ولذلك فإنه يقرر إبقاء المسألة قيد نظره. ولكن تجدر الإشارة إلى أن قرار مجلس الأمن رقم (١٢٠٣) قد صدر فى (٢٤ أكتوبر ١٩٩٨)، أى بعد أسبوعين من تصريح الأمين العام لحلف الأطلنطى فى يوم ٩ أكتوبر والذى أكد فيه بأن يوجد أساس من الواقع ومن القانون يبرر استخدام القوة إذا لزم الأمر ضد يوغوسلافيا فى حال عدم تحقيق تسوية أزمة كوسوفو بالوسائل السلمية[١٠٨]. وحيث إن التهديد باستخدام القوة، مثل استخدامها بالفعل، هو عمل غير مشروع وفقًا لنص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة، فقد أكد مجلس الأمن على أنه طبقًا للميثاق «تقع على عاتق مجلس الأمن المسئولية الرئيسية عن صيانة السلام والأمن الدوليين» (ديباجة القرار ١٢٠٣). معنى ذلك عدم إقرار المجلس بمشروعية تهديد حلف الأطلنطى باستخدام القوة ضد يوغوسلافيا دون موافقة المجلس مسبقًا على ذلك. وإذا كان المجلس قد أشاد بالدور الذى تضطلع به منظمة الأمن والتعاون فى أوروبا، والاتحاد الأوروبى، وحلف الأطلنطى، والمبعوث الخاص (Richard Holbrooke) للرئيس الأمريكى بيل كلينتون، فإنه لم يفوض أى فاعل دولى آخر غيره حق التهديد باستخدام القوة.

وقد باءت جميع محاولات التسوية السليمة لأزمة كوسوفو بالفشل؛ لأن الرئيس اليوغوسلافى، سلوبودان ميلوسوفيتش، اختار الأسلوب العسكرى لتسويتها وشرع فى حشد قوات كبيرة لاجتياح الإقليم لتنفيذ سياسة «التطهير العرقى» بالكامل. إزاء ذلك، دعت «مجموعة الاتصال الدولية»، فى (٢٩ يناير ١٩٩٩)، إلى إجراء مفاوضات جديدة بين حكومة يوغوسلافيا وزعامة ألبان كوسوفو للتوصل إلى تسوية على أساس سحب القوات اليوغوسلافية الخاصة من الإقليم، وإقرار حكم ذاتى موسع للإقليم، وإرسال قوات دولية إلى الإقليم من أجل ضمان تنفيذ التسوية التى يتم التوصل إليها وفق هذه الأسس. وبالفعل جرت مفاوضات مسهبة ومضنية فى «رامبوييه» (فرنسا) فى الفترة من (٦ـ٢٣ فبراير ١٩٩٩) لإقرار أسس التسوية وقد اختلفت مفاوضات «رامبوييه» عما سبقها من جهود دبلوماسية؛ لأنها اقترنت بضغوط دولية من أجل فرض اتفاق السلام الذى وضعته مجموعة الاتصال» الدولية. ففى ٣١ يناير، خول حلف الأطلنطى الأمين العام للحلف حق توجيه ضربات جوية ضد يوغوسلافيا فى حال معارضتها التفاوض.

وفى ١٢ فبراير، قرر الحلف إرسال قوات إلى كوسوفو(تتكون من ٢٠ إلى ٣٠ ألف جندى) لضمان تنفيذ اتفاق السلام الذى يتم التوصل إليه[١٠٩].

وقد رفض مليوسوفيتش صيغة «رامبوييه» على اعتبار أن إرسال قوات دولية إلى كوسوفو، دون موافقة يوغوسلافيا ودون تفويض بذلك من مجلس الأمن، يمثل «تهديداً واضحًا صريحًا» بالعدوان على دولة عضو فى الأمم المتحدة[١١٠].

وفى هذه المرة نفذ حلف الأطلنطى تهديداته، وقرر أن يستخدم القوة ضد يوغوسلافيا بالرغم من معارضة روسيا ودون الحصول على تفويض بذلك من مجلس الأمن حيث إن الحصول على تفويض بالتدخل العسكرى كان أمرًا متعذراً بفعل التلويح المتكرر بـ «الفيتو» الروسى. وهكذا ولأول مرة فى تاريخه[١١١] بدأ حلف الأطلنطى فى توجيه ضربات جوية وصاروخية متواصلة ضد القوات الصربية فى كوسوفو وضد وحدات البنية الأساسية فى جمهورية صربيا ذاتها، والتى استمرت ٧٩ يومًا (من ٢٤ مارس إلى ١٠ يونيو) لإجبار حكومة يوغوسلافيا على توقيع اتفاق مع حلف الأطلنطى فى (١٠ يونيو ١٩٩٩) بقبول أسس تسوية« رامبوييه». وقد أثار هذا التدخل العسكرى السافر جدلا واسع النطاق حول مشروعيته.

من المسلم به فى القانون الدولى المعاصر أن الالتزام باحترام وحماية حقوق الإنسان قد أصبح من قبيل الالتزامات الآمرة التى تسرى فى مواجهة الدول كافة. معنى ذلك أن

حماية حقوق الإنسان لم تعد من صميم الاختصاص الداخلى للدولة ولكنها أصبحت شأنًا دوليًا عامًا . ومن المسلم به أيضًا أن الانتهاكات الواسعة والمتظمة لحقوق الإنسان التى ارتكبتها القوات اليوغوسلافية فى إقليم كوسوفو وتلك التى ارتكبها «جيش تحرير كوسوفو» قد بلغت درجة من البشاعة والإجرام فى حق الإنسانية لا تسمح بأن يأخذ المجتمع الدولى موقف المتفرج منها وكان عليه أن يتدخل لوضع نهاية لها .

ومن ناحية أخرى ، فإنه من المسلم به أيضًا أن الوضع فى كوسوفو يهدد السلم والأمن الدوليين فى المنطقة وفى القارة الأوروبية عمومًا ، وهو ما يستوجب تدخل المجتمع الدولى لصون السلم أو إعادته إلى نصابه عملا بنظام الأمن الجماعى كما وضعه الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة .

فلم يكن الأمر يتعلق إذن بتوصيف الوضع فى إقليم كوسوفو وضرورة التدخل لوضع نهاية له . ولكن الخلاف دار حول الجهة التى يحق لها التدخل قانونًا ، ومشروعية أسلوب تدخلها لتحقيق الهدف المزدوج المنشود ، ألا وهو حماية حقوق الإنسان من جانب ، وصون السلم والأمن الدوليين من الجانب الآخر .

فهل تدخل حلف الأطلنطى عسكريًا ضد جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية كان تدخلا مشروعًا قانونًا؟

الرافضون لمشروعية التدخل

يرفض غالبية الفقه الدولى مشروعية التدخل العسكرى لحلف الأطلنطى لتسوية أزمة كوسوفو لأنه يتعارض صراحة مع القاعدة الآمرة التى تنص عليها المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة والتى تمنع بشكل قطعى استخدام القوة فى العلاقات بين الدول باستثناء حالة الدفاع الشرعى (المادة ٥١) ، أو تطبيقًا لنظام « الأمن الجماعى » وهو منوط فقط بمجلس الأمن (الفصل السابع من الميثاق) . ولم تكن دول حلف الأطلنطى فى وضع الدفاع الشرعى عن النفس ، كما أن مجلس الأمن لم يفوضها بتطبيق آلية الأمن الجماعى نيابة عنه ومن ثم فإن تدخلها عسكريًا فى أزمة كوسوفو هو عمل غير مشروع قانونًا[١١٢] ، وسوف تتضح معالم هذا الموقف بشكل أكثر دقة وتفصيلا فى سياق مناقشة الحجج التى استند إليها التيار الفقهى الذى أيد مشروعية تدخل حلف الأطلنطى عسكريًا ضد دولة يوغوسلافيا .

المؤيدون لمشروعية التدخل

استند التيار الفقهى الذى يؤيد مشروعية التدخل العسكرى لحلف الأطلنطى فى أزمة كوسوفو إلى عدة حجج يمكن إيجازها فيما يلى :

١ـ مشروعية الهدف : ففى خطابه إلى الأمة، فى (٢٤ مارس ١٩٩٩)، برر الرئيس الأمريكى «بيل كلينتون» بدء العمليات العسكرية ضد يوغوسلافيا على أساس «الضرورة الأخلاقية (moral imperative) لأنها تهدف أساسًا إلى حماية آلاف الأبرياء فى كوسوفو من التعرض لمزيد من التنكيل والإبادة على يد القوات الصربية[١١٣]، وهو نفس المنطق الذى استند إليه أمين عام حلف الأطلنطى (خافيير سولانا) لتبرير تهديد الحلف باستخدام القوة ضد يوغوسلافيا كما ذكرنا .

لقد اكتفى هذا التصريح بإبراز الهدف من التدخل دون أن يوضح الأساس القانونى لمشروعيته . ونرى أن التأكيد على نبل الهدف لا يكفى فى ذاته لإضفاء مشروعية قانونية على استخدام القوة العسكرية كوسيلة لتحقيقه ؛ لأنه وفقًا لميثاق الأمم المتحدة، لا يكون استخدام القوة مشروعًا إلا فى حالة الدفاع الشرعى عن النفس أو تطبيقًا لآلية «الأمن الجماعى» . وتدخل حلف الأطلنطى ضد يوغوسلافيا لا يندرج تحت أى من هذين الاستثناءين .

٢ ـ إن ميثاق الأمم المتحدة يحظر الاستخدام الانفرادى (unilateral) للقوة فى العلاقات بين الدول لتحقيق مصالحها الذاتية، أى «فى غير المصلحة المشتركة» (الديباجة) . أما تدخل حلف الأطلنطى فى أزمة كوسوفو للاعتبارات الإنسانية هو تدخل مشروع لأنه «تدخل جماعى» (collective) من جانب منظمة مسئولة عن تحقيق المصلحة المشتركة لأعضائها .

ونرى أن هذه حجة مغلوطة ؛ لأن المقصود «بالتدخل الجماعى» هو، كما أكدنا مرارًا، تدخل مجلس الأمن المنوط به مسئولية تطبيق آلية «الأمن الجماعى» سواء مباشرة أو بتفويض منه (المادة ٤٨ من الميثاق)، وبصفة ثانوية ومشروطة تدخل المنظمات الإقليمية فى مفهوم الفصل الثامن من الميثاق . أما حلف الأطلنطى فهو رابطة دفاعية تحكمها المادة (٥١) الخاصة بحالة الدفاع الشرعى عن النفس . وحتى إذا افترضنا جدلا أن حلف الأطلنطى هو منظمة إقليمية فى مفهوم الفصل الثامن من الميثاق، فإنه لا يحق له« القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير إذن من المجلس(المادة ٥٣) .

٣ ـ استند البعض إلى قيام حالة «الضرورة القصوى» (absolue necessite) كأساس لمشروعية التدخل العسكرى لحلف الأطلنطى فى أزمة إقليم كوسوفو. فإن سكان الإقليم كانوا يواجهون كارثة إنسانية محققة (extreme detresse) وحالة لا يمكن مواجهتها إلا باستخدام القوة العسكرية بعد أن فشلت جميع الجهود الدبلوماسية لاحتوائها ووضع نهاية لها(١١٤).

هذه حجة مرفوضة. فقد رأينا أن حالة الضرورة لم تعد تصلح سنداً لمشروعية استخدام القوة فى العلاقات بين الدول فى ظل وجود قاعدة آمرة تمنع بشكل قطعى التهديد باستخدام القوة، أو استعمالها ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى لأية دولة(١١٥).

٤ ـ لقد أكد مجلس الأمن، فى القرارات التى أصدرها قبل بدء العمليات العسكرية ضد يوغوسلافيا (القرارات: ١١٦٠، ١١٩٩، ١٢٠٣)، تأييده للخطوات التى اتخذتها منظمة الأمن والتعاون فى أوروبا، والاتحاد الأوروبى، وحلف الأطلنطى لتسوية أزمة كوسوفو وبذلك يكون المجلس قد أقر ضمنًا (implicit authorization) مشروعية استخدام حلف الأطلنطى للقوة ضد يوغوسلافيا.

هذه حجة واهية بدورها؛ لأن تأييد المجلس للخطوات الدبلوماسية لتسوية أزمة كوسوفو سلميًا لا يعنى الإقرار بمشروعية استخدام القوة كأداة للتسوية. كذلك لا يمكن القول بأن المجلس قد فوض مجموعة من الدول بتطبيق آلية «الأمن الجماعى» نيابة عنه؛ لأن التفويض يجب أن يكون صريحًا ومحدداً وليس ضمنيًا. وكان واضحًا من البداية أن المجلس لن يتمكن من إصدار مثل هذا التفويض بسبب تهديد روسيا باستخدام «الفيتو» ضد أى مشروع قرار يجيز استخدام القوة ضد يوغوسلافيا.

٥ ـ حجة الموافقة اللاحقة (ex post facto acquiescence): أثناء العمليات العسكرية ضد يوغوسلافيا، أصدر مجلس الأمن، فى (١٤ مايو ١٩٩٩)، القرار رقم (١٢٣٩) الذى حث جميع الدول ومنظمات الإغاثة الإنسانية على أن تسهم بموارد لتقديم المساعدة الإنسانية إلى اللاجئين والمشردين من ألبان كوسوفو، وأكد حقهم فى العودة بسلامة وكرامة إلى ديارهم. ولم يتضمن القرار أية إشارة إلى التدخل العسكرى لحلف الأطلنطى. أكثر من ذلك فإن القرار يؤكد (الفقرة ٥) على أن «الحالة الإنسانية ستستمر فى التدهور فى غياب حل سياسى للأزمة يكون متسقًا مع المبادئ التى

اعتمدها وزراء خارجية الاتحاد الروسى، وألمانيا، وإيطاليا، وفرنسا، وكندا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان(أى مجموعة السبعة الكبار بالإضافة إلى روسيا) فى (٦ مايو ١٩٩٩) (S/ 1999/ 6/5)».

وحيث إن العمليات العسكرية لحلف الأطلنطى قد أسهمت فى توصل زعماء هذه الدول إلى اتفاق حول مبادئ تسوية الأزمة، فإن قبول مجلس الأمن لهذه التسوية يعنى أنه أضفى صفة المشروعية على تلك العمليات العسكرية. ويدعم هذا التفسير أن المجلس كان قد رفض، فى (٢٦ مارس ١٩٩٩)، مشروع قرار روسى يندد باستخدام حلف الأطلنطى للقوة، ويدعو إلى وقف عملياته العسكرية ضد يوغوسلافيا[١١٦].

وقد تكرر هذا الموقف فى القرار رقم (١٢٤٤) الذى صدر بعد وقف العمليات العسكرية فى ١٠ يونيو ١٩٩٩ بأغلبية ١٤ صوتًا وامتناع الصين عن التصويت[١١٧]. فقد طالب القرار بأن تنهى جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية العنف والقمع فى كوسوفو، وأن تبدأ عمليات انسحاب جميع قواتها من الإقليم وذلك وفقًا لجدول زمنى سريع يتم بالتزامن معه نشر وجود أمنى ووجود مدنى دوليين فى كوسوفو تحت رعاية الأمم المتحدة(فقرة ٣، ٥). وفى هذا الصدد تجدر ملاحظة أن الأمين العام للمنظمة يتولى تشكيل الوجود المدنى، بينما يأذن مجلس الأمن الدولى للدول الأعضاء وللمنظمات الدولية ذات الصلة بإقامة الوجود الأمنى والذى « ستشارك فيه منظمة حلف شمال الأطلسى مشاركة ضمنية تحت قيادة موحدة (الفقرة ٧ من القرار والفقرة ٤ من المرفق رقم ٢ الملحق بالقرار).

وقد حدد القرار المهام الموكولة إلى قوات الأمن الدولية على الوجه التالى (الفقرة ٩):

(أ) الحيلولة دون تجديد الأعمال العدائية والحفاظ على وقف إطلاق النار عند اللزوم، وكفالة انسحاب القوات العسكرية وقوات الشرطة والقوات شبه العسكرية التابعة لجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية وجمهورية صربيا من كوسوفو، ومنع عودتها إليها.

(ب) تجريد جيش تحرير كوسوفو وغيره من الجماعات الألبانية الكوسوفية المسلحة من السلاح.

(ج) تهيئة بيئة آمنة لعودة اللاجئين والمشردين إلى ديارهم بأمان، ويمكن فى إطارها للوجود المدنى الدولى أن يعمل.

(د) كفالة الأمن والنظام العام ريثما يتمكن الوجود المدنى الدولى من تولى مسئولية هذه المهمة.

(هـ) الإشراف على إزالة الألغام.

(و) أداء واجبات مراقبة الحدود حسب اللزوم. . .

أما مهام الوجود المدنى الدولى فتتلخص فى توفير إدارة مؤقتة لإقليم كوسوفو (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) يمكن فى ظلهـا لشعب كوسوفو أن يحظى باستقلال ذاتى كبير القدر فى إطار جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية(فقرة ١٠، ١١)[١١٨].

واضح أن القرار(١٢٤٤) قد أعطى لقوات حلف الأطلنطى صلاحيات كثيرة وسلطات كبيرة فى السيطرة على قوات الأمن الدولية ، وطالب فقط بأن يقوم الأمين العام للأمم المتحدة بتعيين أحد ممثليه للاضطلاع بمهمة التنسيق بين الوجود المدنى(الذى يخضع للإشراف المباشر للأمم المتحدة) وعمل قوات الأمن الدولية (فقرة ٦). وبناء على ذلك، يرى البعض أن قبول مجلس الأمن، بمقتضى القرار (١٢٤٤) للتواجد الأمنى فى كوسوفو بعد أن أتم حلف الأطلنطى ضرباته الجوية والصاروخية ضد يوغوسلافيا يكسب هذه الضربات مشروعية لاحقة.

ونرى أن حجة «الموافقة الضمنية» وحجة «الموافقة اللاحقة» لا تقومان على منطق قانونى سليم. فإن عدم تنديد مجلس الأمن باستخدام القوة من جانب حلف الأطلنطى ليس مؤشرًا على القبول الضمنى أو القبول اللاحق لمشروعية هذا الشكل من التدخل. كل ما فى الأمر أن مجلس الأمن، بوصفه جهازًا سياسيًا منوطًا به المحافظة على السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما، يتعامل مع الأزمات الدولية مدفوعًا بالاعتبارات العملية (a pragmatic approach) أى يأخذ فى الاعتبار الوضع القائم على أرض الواقع حتى إذا كان هذا الواقع قد جاء نتيجة لأعمال غير مشروعة فى الأصل[١١٩].

وننتقل الآن إلى موضوع يرتبط بالتدخل للاعتبارات الإنسانية كما يرتبط بموضوع أعم وأشمل بشأن العلاقة بين طبيعة النظم السياسية والسلم والأمن الدوليين، ألا وهو موضوع التدخل العسكرى لنصرة الديمقراطية.

* * *

المبحث الثالث

التدخل العسكرى لنصرة الديمقراطية

لقد أشرنا من قبل إلى أن الاهتمام بحقوق الإنسان يرجع إلى زمن بعيد، وأن حماية حقوق الإنسان لم تكن هدفًا فى ذاته فحسب ولكنها كانت أيضًا ركيزة رئيسية لحفظ السلم والأمن على مستوى المجتمعات الوطنية وعلى المستوى الدولى.

إن الترابط بين احترام وحماية حقوق الإنسان وحفظ السلم والأمن الدوليين ينطوى بالضرورة على تقييم النظم السياسية بالقياس إلى احترامها لحقوق الإنسان. وقد انعكس هذا الترابط على صياغة المواثيق القانونية ذات الصلة بحقوق الإنسان منذ القرن الثامن عشر. فإن إعلان استقلال أمريكا عن بريطانيا فى عام (١٧٧٦)، وكذلك «صكوك الحقوق» (Bills of Rights) التى صدرت خلال الفترة من (١٧٧٦) إلى (١٧٨٠) استندت إلى التقاليد الديمقراطية للنظام السياسى البريطانى. وهذا ما يفسر تأكيد هذه الوثائق على «حق الشعوب فى تقرير مصيرها» وقد ذهبت أيديولوجية الثورة الفرنسية إلى أبعد من ذلك. فإن«إعلان حقوق الإنسان والمواطن (Declaration des Droits de L' Homme et du Citoyen) الذى صدر فى عام (١٧٨٩) قد أكد على أن حقوق الإنسان يجب أن تنتصر فى كل مكان على التسلط والاستبداد (despotisme)كشرط أساسى لإقرار السلام فى العالم. فمن منظور زعماء الثورة الفرنسية، فان السلام فى العالم يكون نتيجة لاحترام مبادئ الحرية والمساواة والإخاء على مستوى جميع الأوطان.

وعلى الصعيد الفكرى، أكد الفيلسوف الألمانى ايمانويل كانت على أنه ينبغى العمل على تهيئة بيئة سياسية ملائمة لإقرار«سلام دائم» (perpetual peace) بين الدول وذلك بإقامة نظام «الحكم الجمهورى» الذى كان يعنى فى مفهومه ذلك النظام القائم على التمثيل النيابى والفصل بين السلطات. فإن اشتراط موافقة الشعب ـ الإرادة العامة ـ على إعلان الحرب أو عدم إعلانها سوف يؤدى إلى الامتناع عن شن الحروب؛ لأن الشعوب تميل عادة إلى السلم لأنها هى التى تعانى من ويلات الحروب[١٢٠].

وسرعان ما تحولت الرؤية الأيديولوجية للثورة الفرنسية إلى سياسة تدخلية مباشرة فى شئون الدول الأخرى، وإقامة حكومات ليبرالية ثورية فيها بالقوة، بحجة مناصرة الشعوب التى ترزح تحت نير الطغيان على الحصول على حريتها (لم تكن هذه السياسة التدخلية منزهة عن الرغبة فى التوسع). وبطبيعة الحال فإن التدخل بحجة مساعدة

الشعوب على الحصول على حريتها من طغيان نظمها السياسية أدى إلى تدخل مضاد ضد «الحركات الثورية». وحيث إن هذه الحركات تروج سلوك «العنف الثورى»، فإن القضاء عليها، وتوطيد أركان الحكم الملكى المطلق التقليدى هو شرط أساسى لاستقرار النظام الدولى والوقاية من نشوب الحروب.

وهكذا فإن فكرة أن استقرار النظام الدولى يرتكز على تجانس (homogeneite) نظم الحكم قد أدت فى الواقع إلى الاقتتال وليس إلى السلم وذلك طوال النصف الأول من القرن التاسع عشر. فقد دار الصراع بين محور المد الثورى الليبرالى الذى انبثق عن الثورة الفرنسية (حروب نابليون) من جانب، ومحور نظام الحكم الملكى المطلق التقليدى (ancien regime) والمتمثل فى سياسة «الحلف المقدس» (The Holy Alliance) من الجانب الآخر. وقد استند كلا المحورين على نفس الافتراض، ألا وهو أن تجانس نظم الحكم هو أساس استتباب السلم فى المجتمع الدولى.

ولكن من الملاحظ أنه منذ منتصف القرن التاسع عشر وحتى نشوب «الحرب الكبرى» (The Great War) أو الحرب العالمية الأولى فى (١٩١٤)، وبالرغم من انتشار الأيديولوجية الليبرالية الداعية إلى احترام حقوق الإنسان، فإنه قد تم التخلى عن فكرة الربط بين تجانس نظم الحكم والسلام الدولى. فقد أصبح السلام الدولى يرتبط أساسًا بمفهوم «توازن القوى» الذى يقوم على عناصر قوة الدولة، وليس على طبيعة نظام الحكم فيها (سياسة« الوفاق الأوروبى» ـ The Concert of Europe).

ومن ناحية أخرى، أثبتت التجربة التاريخية أن قانون «توازن القوى» لا يكفى بمفرده لحفظ السلم الدولى بدليل نشوب حرب البلقان الأولى وحرب البلقان الثانية اللتين مهدتا الطريق لنشوب الحرب العالمية الأولى. وقد اتخذت تلك الحرب، فى تصور البعض، طابعًا أيديولوجيًا واضحًا بمعنى أنها كانت حربًا بين جبهة الديمقراطية[١٢١] أو «دول الوفاق» (فرنسا، بريطانيا العظمى، الولايات المتحدة الأمريكية) من جانب، وجبهة الديكتاتورية ـ أو «الدول المركزية» (ألمانيا، النمسا والمجر، والإمبراطورية العثمانية) من الجانب الآخر. وحيث إن الدول الديمقراطية اتهمت الدول الديكتاتورية بأنها مسئولة عن إشعال نيران الحرب العالمية الأولى، فقد ادعى كثيرون، وعلى رأسهم الرئيس الأمريكى «وودرو ويلسون» بأن النظم الديمقراطية هى وحدها الكفيلة بحفظ السلم والأمن الدوليين؛ لأنها تستند إلى إرادة الشعوب التى تفرض رقابة صارمة على سلوك حكوماتها، وتجبرها على اتباع سياسات رشيدة أساسها حفظ السلم والتعاون الدولى

وبذلك تنقذ البشرية من مغبة الإنقياد وراء النزعة العدوانية التى تتميز بها «النظم التسلطية»[١٢٢] . ومن هذا المنطلق، أعلن الرئيس ويلسون أمام الكونجرس، فى (٨ يناير ١٩١٨)، مشروعه لإنهاء الحرب. وقد تضمن هذا المشروع الأسس العامة التى يجب أن تقوم عليها العلاقات الدولية بعد الحرب ـ وهى الأسس التى اشتهرت فى التاريخ باسم «النقاط الأربعة عشرة (Fourteen Points) ومن بين هذه النقاط، تمتع الشعوب بحق تقرير مصيرها كنتيجة منطقية لمبدأ الحرية الديمقراطية. وتكريساً لنفس الرؤية، طالب الرئيس ويلسون بأن تكون الديمقراطية هى أساس عضوية عصبة الأمم. وبالرغم من أنه لم يكن خافيًا على أحد أن تأكيد المبادئ الديمقراطية كان مجرد قناع تتستر وراءه مصالح الولايات المتحدة والدول المتحالفة معها[١٢٣]، فإن ما يهمنا فى هذا المقام هو أن زعماء الدول الغربية أرادوا إقناع الرأى العام العالمى بأن الديمقراطية، فى مفهومها الليبرالى الغربى، هى أساس استتباب السلم والأمن فى العالم.

ومن الجانب الآخر، فإن زعيم الثورة البلشفية فى روسيا ـ لينين ـ أكد هو أيضًا أن تجانس نظم الحكم هو شرط أساسى لإقرار السلم فى العالم. وكان يقصد بذلك العمل على انهيار النظام الرأسمالى ومن ثم سقوط نظم الحكم البورجوازية الرجعية، وانتشار «ثورة البروليتاريا». فلن يستتب السلم فى العالم إلا إذا تحولت الشعوب إلى النظام الاشتراكى الذى يعكس مؤسسيًا ديمقراطية حقيقية تقوم على إزالة الفوارق بين الطبقات بدلا من الديمقراطية الليبرالية الزائفة التى تكرس وتدعم التناقضات الطبقية.

وهكذا نجد مفهومين متناقضين لتجانس نظم الحكم كأساس لاستتباب السلم فى العالم: يدعو أحدهما إلى انتشار النظام الديمقراطى الليبرالى، والآخر يدعو إلى إسقاط ذلك النظام والعمل على انتشار النظام الثورى الاشتراكى أو الشيوعى. وقد أدى هذا التعارض إلى تدخلات عديدة فى شئون الدول الأخرى، خاصة فى حقبة «الحرب الباردة». ومن الأمثلة لذلك: تدخل الاتحاد السوفيتى فى بولندا وفى المجر عام (١٩٥٦)، وتدخله فى تشيكوسلوفاكيا فى عام (١٩٦٨)، وتدخلات الولايات المتحدة العديدة فى منطقة أمريكا الوسطى والبحر الكاريبى. وتم تقنين هذه التدخلات فى مبدأين سياسيين عامين هما: «مبدأ بريجنيف» الذى يؤكد «الشرعية الاشتراكية» ويقابله «مبدأ ريجان» الذى يؤكد «شرعية الديمقراطية الليبرالية».

ومن المعلوم أنه فى الثلاثينيات من القرن العشرين، ظهرت أيديولوجية«الاشتراكية ـ القومية» (national socialism) والتى ناهضت الأيديولوجية الليبرالية الغربية

والأيديولوجية الثورية الاشتراكية على السواء. وقد أخذت هذه الأيديولوجية الجديدة طابعًا تسلطيًا وعسكريًا واضحًا: النازية فى ألمانيا، والفاشية فى إيطاليا وأسبانيا والبرتغال بالإضافة إلى عسكرة الحياة السياسية فى اليابان. وكانت هذه النظم هى أكثر النظم السياسية إهدارًا لحقوق الإنسان وتسخير البشر لبناء قوة الدولة الاقتصادية والعسكرية كما تشهد على ذلك ممارساتها قبل وخلال الحرب العالمية الثانية. ولا شك أن الفظائع التى ارتكبتها هذه النظم الشمولية فى حق الإنسان بلغت درجة من الجسامة والانتظام والشيوع أدت إلى إحياء الاهتمام بحماية حقوق الإنسان وضمان للمحافظة على آدميته كشرط أساسى للوقاية من الحروب. ولا شك فى أن اضطراب الأوضاع فى أوروبا وفى الشرق الأقصى فى تلك الفترة أقنع الكثيرين بأن استخدام القوة فى العلاقات الدولية يرتبط ارتباطًا وثيقًا بنوعية نظم الحكم فإن إهدار الحريات العامة وحقوق الإنسان فى «دول المحور» الشمولية كان عنصرًا من سياسة عامة تهدف إلى الهيمنة على الشعوب الأخرى وإرغامها على الخضوع لنظم حكم تسلطية تمجد استخدام القوة فى جميع المجالات. ولذلك فقد اعتبرت هذه النظم غير مشروعة من المنظور الليبرالى الغربى ومن المنظور الاشتراكى السوفيتى على السواء.

وتشير وثائق «الحلفاء» إلى أن الحرب العالمية الثانية لم تكن فقط لمواجهة عدوان «دول المحور»، ولكنها كانت تهدف أيضًا إلى القضاء على النظم السياسية غير المشروعة فى تلك الدول، واحتواء امتدادها إلى دول رئيسية أخرى فى العالم. ففى سياق حرب الدعاية التى صاحبت الحرب العالمية الثانية، أصدر الرئيس الأمريكى «فرانكلين روزفلت» ورئيس الوزراء البريطانى «ونستون تشرشل»، فى (١٤ أغسطس ١٩٤١)، «ميثاق الأطلنطى» الذى تضمن تأكيدًا لحق الشعوب فى تقرير مصيرها والذى يشمل فى شقه الداخلى «حق كل شعب فى اختيار نظام الحكم الذى يرغب فيه». فهل يعنى ذلك أنه إذا رغب شعب فى العيش فى ظل حكم غير ديمقراطى فإن على الجميع احترام هذه الرغبة؟ بطبيعة الحال لا يمكن توقع أن يقبل روزفلت أو تشرشل هذا الاستنتاج. فمن غير المنطقى الاعتراف بحق الشعوب المطلق فى اختيار نظمها السياسية بصرف النظر عن طبيعتها ـ أى حتى لو كانت نظمًا ديكتاتورية ـ وفى نفس الوقت محاربة النظم الديكتاتورية فى «دول المحور» والعمل على إسقاطها بدعوى عدم مشروعيتها ولجوئها إلى الحرب بهدف التوسع وفرض هيمنتها على العالم. ولذلك أكد «ميثاق الأطلنطى» على أن تمتع الشعوب بحريتها إنما يكون بعد «تدمير طغيان النازية تدميرًا تامًا». وتكرر نفس الموقف فى «إعلان الأمم المتحدة» الصادر فى

أول يناير (١٩٤٢). فقد جاء فيه أن انتصار «معسكر الحلفاء» على «دول المحور» انتصارًا تامًا «هو شرط أساسي لحماية الحرية والاستقلال وتحقيق العدالة للإنسان في بلده وفي البلدان الأخرى. وجاء في مقررات مؤتمر يالتا (٤ ـ ١١ فبراير ١٩٤٥) أن هدف الحلفاء هو القضاء على العسكرية الألمانية وأيديولوجية النازية لضمان عدم عودة ألمانيا إلى تهديد السلم في العالم. وبالنسبة للدول التي تم تحريرها من احتلال ألمانيا النازية، ذكرت مقررات يالتا أن الهدف هو إقامة حكومات انتقالية تمثل التيارات الديمقراطية في البلاد. وقد تعهد الحلفاء بتسهيل إجراء انتخابات عامة لإقامة حكومات ديمقراطية تستند إلى إرادة الشعوب. وفي مؤتمر سان فرنسيسكو (٢٥ إبريل ـ ٢٦ يونيو ١٩٤٥) والذي أقر ميثاق الأمم المتحدة، صرح الجنرال (Smuts)، رئيس جمهورية جنوب أفريقيا، وبالرغم من أنه يمثل حكومة عنصرية تنتهك حقوق الإنسان من أصل غير الأوروبي، بأن الحرب العالمية الثانية كانت حرب أيديولوجيات، وأن الحلفاء قاتلوا من «أجل احترام الإنسان وحرياته الأساسية التي تعتبر أساس التقدم والسلام»[١٢٤] وأخيرًا نصت مقررات مؤتمر بوتسدام (١٧ يوليو ـ ٢ أغسطس ١٩٤٥) على أن احتلال ألمانيا يهدف إلى إعادة بناء الحياة السياسية في البلاد على أساس ديمقراطي.

إن هذه القرارات والتصريحات تعبر عن موقف سياسي واضح ألا وهو أن الديمقراطية هي أساس الاستقرار والسلام في العالم، وأن النظم غير الديمقراطية هي نظم غير مشروعة وعدوانية ومن ثم يتعين احتواؤها والقضاء عليها. ولكن هذا الموقف يضع المجتمع الدولي أمام مأزق حقيقي نظرًا لعدم الاتفاق على مفهوم موحد للديمقراطية. فالدول الغربية تدعوا إلى «الديمقراطية الليبرالية» التي ترتكز على إجراء انتخابات حرة تسفر عن إقامة حكومات تعبر عن إرادة الشعوب، أي تقوم على أساس الرضا. ومن الجانب الآخر، فإن الدول الاشتراكية تروج لمفهوم «الديمقراطية الاشتراكية» التي تقوم على فكرة إزالة الفوارق بين الطبقات وتدعوا إلى الثورة ضد الديمقراطية الليبرالية المزيفة. هذا التباين حول مفهوم الديمقراطية قد يؤدي ـ وأدى بالفعل ـ إلى اتباع سياسة التدخل في شئون الدول الأخرى بحجة العمل على دعم النظام الديمقراطي الليبرالي ونشره، أو العمل على دعم ونشر نظام الديمقراطية الاشتراكية الثورية.

صحيح أن جميع الشعوب تنبذ الاستبداد في جميع صوره. وصحيح أيضًا أن الممارسات الوحشية للنظم الفاشية والنازية في الأقاليم التي احتلتها خلال الحرب العالمية الثانية، وفي أوطانها ذاتها، قد أثارت رغبة شديدة في حماية حقوق الإنسان والوقاية من

شن الحروب . ومن هذا المنظور ، لا يشك أحد فى أن احترام حقوق الإنسان هو ركيزة أساسية لحفظ السلم والأمن الدوليين . ولكن مقاومة التسلط لا تعنى بالضرورة تماثل أو تطابق نظم الحكم وفق النمط الليبرالى الغربى ، أو وفق نمط الاشتراكية السوفيتية كركيزة للسلام العالمى . فإن مثل هذه الدعوات لن تجد تقبلا من جميع الشعوب . فمن المنطقى أن ترفض الدول الغربية الرأسمالية فكرة الربط بين النظام الاشتراكى والسلام العالمى . والعكس صحيح : فإن الدول الاشتراكية ترفض فكرة الربط بين نمط الديمقراطية الغربية والسلام الدولى . أما شعوب آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية فهى تدرك تمامًا أهمية حقوق الإنسان وضرورة حمايتها على الصعيد الدولى . ولكن التجربة المريرة التى خاضتها تلك الشعوب فى ظل المد الاستعمارى الغربى ، وبحكم وضعها كدول صغرى ضعيفة ، دفعتها إلى تبنى مبدءًا قانونيًا وسياسيًا يؤكد مفهوم الاستقلال والمساواة بين الشعوب . ولذلك رفضت فكرة أن انتشار «النظام الليبرالى» على النمط الغربى يمثل ركيزة للسلام العالمى ؛ لأن هذه الفكرة نبعت من الفلسفة السياسية التوسعية الغربية التى أدت إلى انتشار ظاهرة الاستعمار الغربى بحجة القيام برسالة مقدسة وهى العمل على نشر المدنية والحضارة وكأن تراث الشعوب الأخرى لا يرقى إلى مرتبة الحضارة . كما رفضت هذه الشعوب أيضًا ، واستنادًا إلى نفس المنطق ، فكرة أن انتشار النظام الاشتراكى على النمط السوفيتى هو ركيزة الاستقرار والسلام فى العالم . فكأن الدعوة التى تبنتها شعوب آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية تستند إلى ضرورة تحقيق المساواة بين الشعوب على أساس تنوع حضاراتها ونظمها السياسية .

صحيح أن الدول مسئولة دوليًا عن حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ولكن ذلك يكون بالنظر إلى اختلاف الشعوب من حيث نظمها القانونية والسياسية التى تعكس حضارات مختلفة ، أو تعكس اختلافات فيما بينها من حيث مستوى نموها الاقتصادى والاجتماعى . هذه الاختلافات الكثيرة والعميقة بين شعوب «العالم الثالث» تضحض فكرة أن تماثل النظم السياسية ، سواء وفق النموذج الديمقراطى الغربى أو وفق النموذج الاشتراكى الماركسى ، هو شرط أساسى للاستقرار والسلام فى العالم .

وبناء على ذلك ، فإنه بدلا من الدعوة إلى انتشار الديمقراطية الليبرالية أو الديمقراطية الاشتراكية ينبغى التأكيد على حق كل شعب فى تقرير مصيره والذى يتضمن حريته فى اختيار نظام الحكم الذى يتلاءم مع أوضاعه الخاصة . وهذا ما أكدته جميع الوثائق الدولية

ذات الصلة، [١٢٥]، وعدم جواز تدخل الدول الأخرى فيما يعتبر من صميم السلطان الداخلى لدولة ما(المادة ٢ ، فقرة ٧ من ميثاق الأمم المتحدة).

على ضوء المناقشة السابقة، يكون من الممكن تحديد موقفنا من الخلاف الفقهى والسياسى حول مشروعية أو عدم مشروعية التدخل العسكرى الخارجى فى شئون الدول الأخرى بحجة دعم الديمقراطية أو إعادتها. ولعل التدخل العسكرى الدولى فى هايتى بحجة إعادة النظام الديمقراطى إليها يقدم نموذجًا واضحًا لهذا الخلاف.

نموذج التدخل العسكرى الدولى فى هايتى

تحتل دولة هايتى ثلث مساحة جزيرة «أسبانيولا» فى البحر الكاريبى، أما باقى الجزيرة فتتكون منها جمهورية الدومينيكان، وتبعد الجزيرة عن شواطئ ولاية فلوريدا الأمريكية بمسافة ٨٠ ميلا بحريًا فقط. وهايتى هى أحد البلدان الأشد فقرًا فى العالم، ولم تعرف تقليداً ديمقراطيًا، أو حتى استقراراً أساسيًا، منذ استقلالها عن فرنسا فى (١٨٠٤). وبعد سقوط ديكتاتورية أسرة «دوفالييه» فى (٧ فبراير ١٩٨٦)[١٢٦] نتيجة لاضطرابات داخلية دموية بسبب القهر الاقتصادى و الاجتماعى الذى تعرض له شعب هايتى قرابة قرنين من الزمن ،كان هناك أمل فى إقامة نظام حكم ديمقراطى فى البلاد يعمل على التنمية و تحقيق قدراً معقولا من العدالة الاجتماعية، ولكن الصراع على الحكم بين قوى سياسية متنافسة أدى إلى عدم الاستقرار السياسى (تعاقب على الحكم فى الفترة من (١٩٨٦) إلى (١٩٩٠) خمس حكومات)، و تعرض شعب هايتى لمزيد من القهر و عمليات الإبادة الجماعية للخصوم السياسيين إلى أن جرت ،فى (١٦ديسمبر ١٩٩٠)، و تحت إشراف الأمم المتحدة ،انتخابات ديمقراطية أسفرت عن انتخاب القس«Jean Bertrand Aristide» رئيسًا للجمهورية بأغلبية ٤٨ ,٦٧٪ من عدد الناخبين. وتولى أرستيد سلطانه فى (٦ فبراير ١٩٩١)، وقد تم الترحيب بذلك النظام باعتباره انتصاراً للديمقراطية وهى إحدى القيم الأساسية «للنظام الدولى الجديد» ولكن فى(٣٠ سبتمبر ١٩٩١) وقع انقلاب عسكرى بقياده الجنرال «Raoul Cedras»، واضطر الرئيس المنتخب إلى العيش فى المنفى.

ولا تنفرد هايتى بهذا النمط من الأحداث السياسة الفوضوية فإن التاريخ يسجل نماذج عديدة لانقلابات عسكرية ضد نظم حكم ديمقراطية، لا سيما فى أمريكا اللاتينية كما فى آسيا وأفريقيا، دون تداخلات عسكرية خارجية بحجة إعادة الديمقراطية Restoration)

(of Democracy على العكس من ذلك ، فقد حدثت تداخلات عسكرية لمساندة نظم ديكتاتورية التزمت سياستها الداخلية و الخارجية بتحقيق مصالح دول إقليمية أوعالمية قوية . ولكن فى بيئة نهاية «الحرب الباردة » و التطلع إلى إقامة «نظام دولى جديد» يقوم فى أحد أركانه على تبنى الديمقراطية الليبرالية الغربية، أصبح الوضع فى هايتى يقدم نموذجًا للتدخل العسكرى الخارجى ـ إذا لزم الأمر ـ لإعادة الديمقراطية عملا بهذا التوجه الجديد فى العلاقات الدولية . فماذا كانت مراحل ذلك التدخل وسند مشروعيته؟

فى (٣ أكتوبر ١٩٩١)، أصدرت منظمة الدول الأمريكية قرارًا ينص على عدم الاعتراف بالحكومة العسكرية فى هايتى، ويدعو الدول الأعضاء إلى قطع العلاقات الدبلوماسية معها، ووقف المعاملات التجارية و المالية والاقتصادية مع هايتى، باستثناء المعونات الإنسانية الصرف . وفى ٨ أكتوبر، قررت المنظمة تجميد أرصدة هايتى، ومقاطعتها تجاريًا بالكامل (embargo) وإرسال «بعثة مدنية» إلى البلاد للمساعدة فى إعادة المؤسسات الديمقراطية و احترام حقوق الإنسان[١٢٧] .

وفى (١١ أكتوبر ١٩٩١)، أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارًا بتوافق الآراء[١٢٨] يندد بالانقلاب العسكرى، ويرفض الاعتراف بشرعية نظام الحكم الجديد فى هايتى . ولكن هذا القرار هو مجرد توصية لا تتجاوز مستوى الدعم الأدبى لحكومة أريستيد الشرعية . وفى (٢٤ نوفمبر ١٩٩٢)، طلبت الجمعية العامة من الأمين العام باتخاذ التدابير اللازمة لتسوية أزمة هايتى، بالتعاون مع منظمة الدول الأمريكية[١٢٩] . و تنفيذًا لهذا القرار، عين الأمين العام، فى (١١ ديسمبر ١٩٩٢)، دانتى كابوتو (وزير خارجية الأرجنتين الأسبق ورئيس سابق للجمعية العامة للأمم المتحدة)مبعوثًا خاصًا له فى هايتى . وقد شجع المبعوث على إجراء مفاوضات من أجل التوصل إلى حل سياسى يتضمن عودة الرئيس الشرعى إلى البلاد و تحقيق الديمقراطية من جديد .

ومن جانبه، اتخذ مجلس الأمن عدة قرارات فى شأن أزمة هايتى لعل أهمها القرار رقم (٨٤١) بتاريخ (١٦ يونيو ١٩٩٣) والذى تضمن فرض جزاءات عسكرية على هايتى، والقرار رقم (٨٦٧) بتاريخ (٢٢ ديسمبر ١٩٩٣) والذى نص على تشكيل بعثة خاصة (UN Mission in Haiti) ترسل فورًا إلى هايتى من اجل تحديث القوات المسلحة وإنشاء قوة شرطة جديدة . وفى قراره رقم (٩١٧) بتاريخ (٦ مايو ١٩٩٤)، فرض مجلس الأمن جزاءات إضافية على هايتى لعدم تعاونها مع الأمم المتحدة، وعدم التزام الحكومة العسكرية باتفاق كان قد تم التوصل إليه فى (٣ يوليو ١٩٩٣) (Governers Island

(Agreement بجهود وساطة دولية والذى وضع أسس وإجراءات تسوية أزمة الحكم فى هايتى[١٣٠] ويتضح من هذه القرارات أن مجلس الأمن، باستناده إلى الفصل السابع من الميثاق، قد اعتبر أن الوضع فى هايتى يمثل تهديداً للسلم الدولى يقتضى تطبيق آلية «الأمن الجماعى» فى شقها غير العسكرى.

وقد تبلور التعاون بين الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية فى شكل إرسال «بعثة دولية مشتركة» إلى هايتى فى فبراير (١٩٩٣) لإجراء مفاوضات مع الإطراف المعنية - السلطة العسكرية وبرلمان هايتى - بشأن مختلف التدابير ذات الصلة بعودة الرئيس الشرعى المنتخب إلى البلاد. ولكن الحكومة رفضت التعاون مع البعثة الدولية بحجة أن نشاطها فيه مساس بسيادة واستقلال هايتى ووضع البلاد تحت « وصاية دولية»[١٣١].

وإزاء فشل جهود الوساطة الدولية وفشل العقوبات التى فرضتها الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية على هايتى فى التوصل إلى تسوية أزمة الحكم فى البلاد بعودة الرئيس المنتخب و ممارسة اختصاصاته الدستورية، أقدم مجلس الأمن على تطبيق الشق العسكرى لآلية «الأمن الجماعى» وإصدار القرار رقم (٩٤٠)، بتاريخ (٣١ يوليو ١٩٩٤)، والذى أشار صراحة إلى «أن الحالة فى هايتى ما زالت تشكل تهديداً للسلم و الأمن فى المنطقة». وبناء عليه، أذن المجلس للدول الأعضاء بتشكيل قوة دولية، إلى جانب بعثة الأمم المتحدة فى هايتى، واستخدام كافة الوسائل «من أجل تيسير رحيل العسكريين عن هايتى»، و عودة الرئيس المنتخب إلى البلاد. وقد حدد القرار خطة التدخل على مرحلتين[١٣٢].

فى المرحلة الأولى: تتولى قوة دولية، تتكون أساسًا من قوات أمريكية وتحت قيادة أمريكية، إقصاء العسكريين عن السلطة، و العمل على خلق «بيئةآمنة» تسمح بعودة الرئيس الشرعى إلى البلاد. ولا يعنينا فى هذا المقام مناقشة الأسباب الحقيقية لاهتمام الولايات المتحدة بالتدخل المباشر فى شئون هايتى. فهى أسباب ترتبط بعوامل داخلية أمريكية و عوامل دولية متشابكة. ويكفى ملاحظة التشابه بين التدخل الأمريكى فى هايتى فى هذه المرحلة و التدخل الأمريكى فى الصومال وفقًا لصيغة (UNOSOM (I، التى سبقت الإشارة إليها.

وفى المرحلة الثانية: يتم تشكيل قوة دولية متعددة الجنسيات تتبع مباشرة الأمم المتحدة وتحت قيادتها. وتكون القوة مسئولة عن إعادة الفاعلية إلى أجهزة الدولة السياسية والإدارية لضمان عودة الرئيس الشرعى إلى البلاد.

وقد تم إنزال القوات الأمريكية فى هايتى فى (١٩ سپتمبر ١٩٩٤) ونجحت فى إقصاء العسكريين عن السلطة. وبفضل المساعى الحميدة التى بذلها الرئيس الأمريكى الأسبق، جيمى كارتر، عاد الرئيس أريستيد إلى البلاد فى (١٥ أكتوبر ١٩٩٤). وفى نفس اليوم، أصدر مجلس الأمن القرار رقم (٩٤٨) برفع العقوبات التى كان قد فرضها على هايتى من قبل. وبحلول شهر يناير (١٩٩٥)، كانت قد تحققت بيئة أمنة ومستقرة سمحت بنشر بعثة الأمم المتحدة فى كافة أرجاء البلاد. وبناء عليه، أصدر مجلس الأمن القرار رقم (٩٧٥) بتاريخ (٣٠ يناير ١٩٩٥)، والذى نص على نقل المسئولية من القوة المتعددة الجنسيات إلى بعثة الأمم المتحدة بحلول (٣١ مارس ١٩٩٥). وقد تم تحديد ولاية البعثة حتى (٦ فبراير ١٩٩٦)، أى مع نهاية التفويض الأصلى الذى كان قد حصل عليه الرئيس اريستيد لحكم البلاد (٦ فبراير ١٩٩١) وإجراء انتخابات رئاسية جديدة لنقل السلطة سلمياً إلى رئيس آخر منتخب ديمقراطياً[١٣٣].

إن التدخل العسكرى الأولى فى هايتى من أجل إعادة الديمقراطية فيها يثير نقاطاً هامة تتعلق بالأساس القانونى للتدخل كما تتعلق بآلية ذلك التدخل.

إن أول قضية تثار فى هذا الصدد تتعلق بنوعية العلاقة بين منظمة الدول الأمريكية وهيئة الأمم المتحدة. فقد تم التدخل فى هايتى بناء على قرارات صدرت من المنظمتين. ولذلك ثار التساؤل حول أولوية أى من المنظمتين فى التدخل: هل تعقد الأولوية للمنظمة الإقليمية وفى حال فشلها تتدخل الأمم المتحدة؟ إن هذه القضية تخرج عن نطاق بحثنا وتدخل فى نطاق دراسة القواعد القانونية التى تحكم العلاقات بين المنظمات الدولية[١٣٤] ويمكن القول إجمالا أنه: من الطبيعى أن تهتم المنظمات الإقليمية بشئون الأمن الإقليمى فى نطاقها الجغرافى ولذلك فقد درجت الأمم المتحدة على إفساح المجال أمام المنظمات الإقليمية للقيام بمبادرات لمعالجة قضايا حفظ السلم و الأمن فى الإقليم. ولكن هذا التقليد لا يعنى أن تدخل الأمم المتحدة فى هذه القضايا يأتى لاحقًا بعد ثبوت فشل المنظمة الإقليمية المعنية فى حفظ السلم و الأمن الإقليمى. فإن المنظمة العالمية تتمتع باختصاص أصيل فى حفظ السلم والأمن بين الدول، أو إعادتهما إلى نصابهما، فى كافة أرجاء العالم. ومن ثم فإنه يحق لها التدخل فى الأزمات الدولية ابتداءً دون انتظار تدخل المنظمة الإقليمية فيها. فإن ممارسة الاختصاص بين المنظمات الإقليمية و المنظمة العالمية تتم بالتوازى وليس بأسلوب التعاقب. أكثر من ذلك فإن اختصاص المنظمة العالمية هو اختصاص رئيسى أصيل كما ذكرنا بينما اختصاص المنظمات الإقليمية فى مجال تطبيق آلية «الأمن الجماعى»

هو اختصاص فرعى و مشتق و يخضع فى ممارسته لرقابة المنظمة العالمية وفقًا للفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة. وعلى أى حال، فإن ما يهمنا فى هذا المقام هو الإجابة عن السؤال التالى : هل الوضع فى هايتى كان يهدد بالفعل السلم و الأمن الدوليين و من ثم كان يستدعى تطبيق آلية «الأمن الجماعى» طبقًا للفصل السابع من الميثاق ؟

لقد أكد مجلس الأمن، فى قراراته المتعاقبة، على أن الوضع فى هايتى يهدد السلم والأمن فى المنطقة. وقد نص القرار (٩٤٠) الذى رخص للدول باستخدام القوة ضد الحكومة العسكرية فى هايتى على أن سلوك هذة الحكومة قد خلق وضعًا (situation) «يهدد السلم والأمن فى المنطقة» (بالإضافة إلى تدهور الأوضاع الإنسانية فى البلاد). فماذا كان يعنى مجلس الأمن بهذه العبارة؟

هل يمكن القول بأن المجلس قد تبنى وجهة النظر الأمريكية المعلنة التى ادعت أن زيادة معدلات تدفق اللاجئين من هايتى إلى الدول المجاورة، لاسيما إلى الولايات المتحدة، كانت تمثل تهديداً للسلم والأمن فى المنطقة ؟ لقد استندت هذه الرؤية الأمريكية، فى نظرنا، إلى افتراض لا يقوم على أساس من الواقع. فإن زيادة معدلات تدفق اللاجئين من هايتى لم يكن بسبب نظام الحكم العسكرى التعسفى فى البلاد واعتبارهم لاجئين سياسيين (refugies politiques)؛ لأن شعب هايتى اعتاد العيش فى ظل نظم استبدادية منذ حصوله على الاستقلال فى أوائل القرن التاسع عشر. ولكن نزوح أعداد كبيرة من السكان إلى دول الجوار كان أساسًا بسبب تدهور الأوضاع المعيشية فى البلاد (refugies economiques) وقد ساهمت العقوبات الاقتصادية الدولية (الحظر التجارى ،ووقف المساعدات وتجميد الأرصدة) لا سيما من جانب الولايات المتحدة، فى تفاقم ذلك التدهور. ومن غير الجائز أن تساهم الدول فى خلق مشكلة اللاجئين ثم تتذرع بحجة تفاقم المشكلة للتدخل عسكريًا فى البلاد بدعوى وضع نهاية لها. وعلى أية حال، فإن زيادة عدد اللاجئين من هايتى[١٣٥]، وإن كان أمرًا غير مرغوب فيه من دول اللجوء لم يبلغ درجة من الخطورة بحيث يمكن اعتباره مصدرًا لتهديد السلم و الأمن الإقليمى. ومن الملاحظ أن مجلس الأمن تناول قضية اللاجئين من منظور إنسانى بحت، وليس باعتبارها سببًا لتهديد السلم والأمن فى المنطقة. ومن ثم يمكن القول بأن تدخل مجلس الأمن ـ أو تدخل منظمة الدول الأمريكية ـ وإن تم رسميًا تحت مظلة «الأمن الجماعى»، فإنه لم يكن فى حقيقة الأمر تطبيقًا لهذه الآلية. فإن الهدف من التدخل هو «إعادة الديمقراطية» إلى البلاد. وهنا تثور إشكالية مشروعية ذلك التدخل. فهل يجوز قانونًا التدخل العسكرى لإعادة الديمقراطية، أسوة بالتدخل للاعتبارات الإنسانية ؟

لقد سبق أن ذكرنا أن ميثاق الأمم المتحدة، وإن دعا إلى احترام و حماية حقوق الإنسان و إقرار مبادئ العدالة والمساواة، لم يتضمن نصًا يدعو إلى ضرورة إقامة نظام حكم ديموقراطى ليبرالى على أساس تعددى. فإن نظم الحكم هى من صميم الشئون الداخلية للدول. وقد حدد الميثاق شروط الاستخدام المشروع للقوة العسكرية فيكون ذلك إما على أساس آلية «الأمن الجماعى» بواسطة المنظمات الدولية فى حالة «ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملا فى أعمال العدوان (المادة ٣٩)، أو على أساس قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس بالنسبة للدول (المادة٥١). صحيح أن ميثاق منظمة الدول الأمريكية، كما تم تعديله فى عام (١٩٨٥)، ينص على أن «الديمقراطية النيابية» (representative democracy) هى أساس تحقيق الاستقرار و السلام والتنمية فى المنطقة. ولكن هذا النص لا يبرر مشروعية التدخل العسكرى لإقامة نظام حكم ديمقراطى نيابى. فإن النص المشار إليه لم يلغ النص القاطع الوارد فى «ميثاق بوجوتا»، وهو دستور المنظمة الأصلى، والذى يؤكد على أنه: «لا يحق لأية دولة، أو لمجموعة من الدول، التدخل، بشكل مباشر أو غير مباشر، لأى سبب كان، فى الشئون الداخلية أو الخارجية لأية دولة أخرى»، هذا المبدأ لا يحظر التدخل العسكرى فحسب، ولكنه يحظر أيضًا جميع صور التدخل، أو التهديد بالتدخل ضد شخصية الدولة ـ أى ضد سيادتها ـ أو ضد مكوناتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية و الثقافية. ونجد نصوصًا مماثلة فى عدة قرارات صدرت عن الجمعية العامة للأمم المتحدة.

وإذا استبعدنا حجة أن تدفق اللاجئين من هايتى كان من شأنه تهديد السلم والأمن فى دول الجوار، فإنه لا يمكن تفسير تدخل مجلس الأمن إلا على أساس عدم شرعية نظام الحكم فى هايتى بوصفه تسلطيًا وبهذه الصفة فإنه يهدد السلم والأمن فى المنطقة[١٣٦] ونرى أن هذا التفسير محل نظر؛ لأنه لا يستند، من الناحية الموضوعية، إلى صحيح القانون. صحيح أن مجلس الأمن يملك سلطة أن يقرر ما «إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به» (المادة ٣٩). ولكن ينبغى أن تستند ممارسة ذلك الاختصاص إلى أساس على أرض الواقع، وليس إلى مجرد افتراض أو تكهن (speculation)ولذلك فإن ادعاء المجلس بأن الحالة فى هايتى» تشكل تهديداً للسلم والأمن فى المنطقة» هو قول مرسل لا يعتد به. فقد كان يتعين على المجلس أن يثبت أن الحالة فى هايتى كانت تهدد بالفعل السلم والأمن الإقليمى. وحيث إنه لم يفعل، فإن قراره بالتدخل العسكرى فى هايتى يكون مشوبًا «بعيب» تجاوز السلطة (ultra vires abus de pouvoir) [١٣٧] ومع ذلك، وكما

لاحظنا عند دراسة التدخل للاعتبارات الإنسانية، فإن المجلس يتمتع بسلطة تقديرية مطلقة فى أن يقرر ما إذا كان موقفًا معينًا يهدد السلم والأمن الدوليين من عدمه وهو فى ذلك «سيد قراره» ولا يخضع لأية رقابة قانونية موضوعية من أية جهة يكون من اختصاصها الفصل فى شرعية الأعمال القانونية و منها قرارات مجلس الأمن، ونعنى بذلك محكمة العدل الدولية[١٣٨]. من هذا المنظور، وحتى مع التسليم بأن الربط بين النظام التسلطى فى هايتى و تهديد السلم والأمن الإقليمى كان من قبيل «التبرير الشكلى»، فإن قرار مجلس الأمن بالتدخل العسكرى فى هايتى هو قرار مشروع قانونًا؛ لأنه صدر وفق الإجراءات المنصوص عليها فى المادة (٣٩) من الميثاق. ولكن ليس معنى ذلك أننا نقبل فكرة أن كل نظام ديمقراطى ليبرالى هو بطبيعته نظام سلمى، وأن كل نظام غير ديمقراطى هو بطبيعته نظام عدوانى، فإن التاريخ يسجل حالات عديدة لتدخلات عسكرية من جانب الديمقراطيات الغربية فى شئون الدول الأخرى بالرغم من أن نظم الحكم فيها كانت تتمتع بقبول شعبى عام، وإن لم تكن حكومات ديمقراطية على النمط الليبرالى الغربى. ومن الأمثلة لذلك: تدخل بريطانيا و الولايات المتحدة فى إيران فى عام (١٩٥٣) ضد حكم مصدق، وتدخل بريطانيا وفرنسا فى مصر عام (١٩٥٦) ضد جمال عبدالناصر، وتدخل الولايات المتحدة فى شيلى ضد حكم الاندى، ، وتدخلها فى كوبا فى (١٩٦٢) ضد حكم فيدل كاسترو، وتدخلها فى إيران ابتداء من (١٩٧٩) ضد حكومة الجمهورية الإسلامية . . . إلخ. وفى المقابل، تدخلت الديمقراطيات الغربية ـ أساسًا الولايات المتحدة ـ لدعم نظم استبدادية بزعم أنها قادرة على حفظ السلم والاستقرار فى المنطقة بينما السبب الحقيقى لمساندة هذه النظم أنها كانت تسير فى ركاب سياسة الدول المتدخلة. والأمثلة لذلك لا تحصى، خاصة فى أمريكا اللاتينية، وفى أفريقيا وفى آسيا، وفى الشرق الأوسط. وهكذا اتسمت التدخلات العسكرية فى شئون الدول الأخرى «بالانتقائية» التى تؤدى إلى نتائج سياسية خطيرة و غير مقبولة ألا وهى تخويل الدول القوية حق التدخل العسكرى فى شئون الدول الأخرى و العمل على تغيير نظم الحكم فيها، بزعم أنها غير ديمقراطية، أو مساندة نظم استبدادية، لاعتبارات تتعلق بالمصالح المتغيرة فى المكان و فى الزمان للدول المتدخلة.

وثمة حجة أخرى يستند إليها المؤيدون لمشروعية التدخل العسكرى فى هايتى و هى مستمدة من مبدأ حق الشعوب فى تقرير مصيرها. فقد ذهب فريق من الفقهاء ـ من أبرزهم رايزمان وفرانك ـ[١٣٩] إلى أن حق الشعوب فى تقرير مصيرها، والذى يتضمن

حقها فى اختيار نظم الحكم التى تريدها، هو مبدأ أساسى يرتكز عليه النظام الدولى برمته فى القرن العشرين. وينبغى تفسير نص المادة (٢ فقرة٤) من ميثاق الأمم المتحدة، والذى يحظر التهديد باستخدام القوة واستخدامها فى العلاقات الدولية، على ضوء ذلك المبدأ. وحيث إن نظم الحكم الاستبدادية تغتصب حق الشعوب فى تقرير مصيرها الداخلى (كما حدث فى هايتى)، فإن التدخل العسكرى الخارجى بهدف تمكين الشعوب من التخلص من نظم تسلطية مفروضة عليها بالقوة يكون مشروعًا قانونًا.

لا شك أن هناك اتفاق عام حول ضرورة أن يتمتع نظام الحكم فى دولة معينه بقبول شعبى، وأن النظم الاستبدادية هى نظم مستهجنة. ولكن ذلك لا يعنى مشروعية التدخل العسكرى الخارجى لإسقاط حكم استبدادى و استبداله بحكم ديمقراطى. فإن هذا التدخل ينتهك سيادة الدولة المستهدفة و استقلا لها السياسى ومن ثم فهو يتعارض تمامًا مع القاعدة الآمرة الواردة فى المادة (٢فقرة٤) فى الميثاق والتى يتعين الالتزام بها بشكل مطلق، باستثناء حالة الدفاع الشرعى أو تطبيق آلية «الأمن الجماعى»[١٤٠]. بالإضافة إلى ذلك فإن التجربة التاريخية تثبت أن التدخل العسكرى الخارجى بهدف نشر قيم الديمقراطية فى الدول الأخرى لم يسفر عن تحسن فى التمتع بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية أو فى تحقيق الأمن والاستقرار فى الدول المستهدفة. على العكس فقد أدى التدخل العسكرى إلى تفاقم الأوضاع الأمنية فى تلك الدول وتزايد انتهاكات حقوق الإنسان فيها، كما أنه سبب رئيسى لتصعيد عمليات الإرهاب داخل الدولة وعبر الحدود الدولية (حالة العراق الآن خير شاهد على ذلك) وأخيرًا فإن عدم وجود معايير موضوعية تحوز القبول لوصف نظام معين بأنه ديمقراطى أو تسلطى أدى إلى نتائج سياسية خطيرة وغير مقبولة تتمثل فى تخويل الدول القوية حق التدخل فى شئون الدول الأخرى بهدف إقصاء نظم حكم تتبع سياسات غير مرغوب فيها واستبدالها بنظم حكم موالية تمامًا للدول المتدخلة. وفى الأمثلة الواضحة لذلك التدخل الأمريكى البريطانى فى أفغانستان و فى العراق بعد أحداث (١١ سبتمبر ٢٠٠١).

وثمة حجة أخرى يستند إليها المؤيدون لمشروعية التدخل العسكرى فى هايتى وهى تقوم على فكرة ضرورة المحافظة على هيبة ومصداقية الأمم المتحده. فقد أشرفت الأمم المتحدة على الانتخابات العامة فى البلاد والتى أسفرت عن انتخاب اريستيد رئيسًا شرعيًا للدولة ومن ثم كان يتعين على الأمم المتحدة التدخل العسكرى فى هايتى ضد الانقلاب العسكرى الذى اغتصب السلطة الشرعية فى البلاد. ولكن هذه الحجة لا تصلح، فى نظرنا، سندًا

لمشروعية التدخل العسكرى فى هايتى. فإن الإشراف على الانتخابات العامة أصبح يدخل الآن ضمن اختصاصات الأمم المتحدة فى إطار نشاطها الميدانى لحفظ السلم والأمن الدوليين، وهو نشاط ليست له طبيعة قسرية فكأن مسئولية الأمم المتحدة تجاه هايتى هى مسئولية أدبية تقتصر على التنديد بالانقلاب العسكرى ضد الحكومة الشرعية فى البلاد وربما العمل أيضًا على عزل النظام العسكرى دبلوماسيًا ومحاصرته اقتصاديًا لإقناعه بضرورة التخلى عن السلطة التى اغتصبها.

وأخيرًا، فإن السند الوحيد، الذى لا خلاف حوله، لمشروعية تدخل الأمم المتحدة فى هايتى هو أن تدخلها كان بناء على طلب من السلطة الشرعية التى يمثلها الرئيس أريستيد. (intervention by invitation)

خلاصة القول: إن التدخل العسكرى لنشر النظام الديمقراطى فى البلاد الأخرى هو عمل غير مشروع قانونًا خارج نطاق التدخل للاعتبارات الإنسانية على النحو الذى سبق شرحه. وتنصرف صفة عدم المشروعية إلى تدخل المنظمات الدولية، ناهيك عن تدخل الدول منفردة أو مجتمعه. وتبدو أهمية هذا الاستنتاج وأبعاده بالنظر إلى واقع نظم الحكم فى العالم حيث إنه من بين قرابة ١٩٠ دولة مستقلة فى عالم اليوم، فإن ثلثى عدد نظم الحكم فيها على الأقل لا يمكن وصفها بأنها نظم ديمقراطية حقًا.

من التحليلات السابقة نخرج بالاستنتاج العام التالى: إن العلاقة بين احترام وحماية حقوق الإنسان من جانب، وحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما من الجانب الآخر، تخضع لعدة اعتبارات متداخلة يمكن إيجازها فيما يلى:.

- إن إهدار حقوق الإنسان على نطاق واسع قد يتسبب فى نشوب صراعات دولية أو على الأقل، قد يتسبب فى توترات دولية حادة تهدد السلم والأمن فى العالم.
- إن حماية حقوق الإنسان سوف تتمتع بمصداقية أكبر إذا أخذنا فى الاعتبار ضرورة مواجهة قضية أعم وأشمل ألا وهى ظاهرة البناء الهيكلى غير العادل للمجتمع الدولى والذى يسمح بهيمنة القوى على الضعيف • ولذلك ينبغى الاهتمام بتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية شاملة لجميع الشعوب تأخذ بعين الاعتبار الخصائص القوية لكل منها.
- إن حماية حقوق الإنسان يجب أن تحترم مبدأ المساواة فى السيادة بين الدول وعدم التدخل فى صميم شئونها الداخلية طالما أن أوضاعها الداخلية لا تهدد السلم والأمن الدوليين (المادة ٢ فقرة ٧ من ميثاق الأمم المتحدة).

إن التفاعل بين حماية حقوق الإنسان والسلم الدولى على النسق السابق تم تكريسه فى ميثاق الأمم المتحدة وهو أول وثيقة دولية تؤكد صراحة ضرورة توفير حماية دولية لحقوق الإنسان ليس على أساس تماثل أو تجانس النظم السياسية والذى قد يؤدى إلى تدخلات تعسفية فى شئون الدول الأخرى، ولكن على أساس احترام مبدأ المساواة بين الدول وتعدد نظمها السياسية تبعًا للاختلافات النوعية بين المجتمعات البشرية • فالحماية الدولية لحقوق الإنسان يجب أن تقوم على مفهوم «التعاون» بين الدول وليس على سياسة التدخل فى شئونها الداخلية بحجة حملها على إتباع الديمقراطية سواء وفق النمط الليبرالى الغربى أو وفق الأنماط الاشتراكية المختلفة.

فإن الفلسفة الرئيسية لميثاق الأمم المتحدة فيما يتعلق بالحماية الدولية لحقوق الإنسان تقوم على الأركان التالية :

١ ـ تسويه المنازعات بين الدول بالطرق السلمية.

٢ ـ وضع قيود قانونية، وخلق آلية فعالة لمنع نشوب الحروب بين الدول وردع العدوان، منع استخدام القوه أو التهديد باستخدامها، وآلية «الأمن الجماعى».

٣ ـ العمل على التغيير السلمى للعلاقات بين الدول (peaceful change) وذلك بتشجيع التعاون فيما بينها من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الشاملة للبلدان النامية أو المتخلفة، وتحسين الأحوال المعيشية فيها، وتمكين الشعوب من تقرير مصيرها بحرية تامة، وحماية حقوق الإنسان فى كافة مظاهرها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

إن هذا الركن الأخير هو من أهم الأركان التى تقوم عليها فلسفة ميثاق الأمم المتحدة، ويعتبر الركيزة الأساسية لاستتباب السلم والأمن فى العالم.

ويظهر الترابط الوثيق بين هذه الأركان الثلاثة فى المادة الأولى من الميثاق الخاصة بأهداف المنظمة، وفى المادة الثانية التى تقرر مبادئ السلوك التى يجب أن تسير عليها الدول الأعضاء. وقد تم التنظيم التفصيلى لهذا الترابط فى الفصول من السادس إلى الثالث عشر من الميثاق.

* * *

هوامش الفصل السابع

(١) راجع فى ذلك :

LILLICH (R.B.), ed., Humanitarian Intervention and the United Nations, 1973; MURPHY (Sean D.)Humanitarian Intervention, 1996; LEPARD (Brian D.) Rethinking Humanitarian Intervention: A Fresh Legal Approach Based on Fundamental Ethical Principles in International Law and World Religions, Pennsylvania State University Press, 2002: KEOHANE (Robert) Humanitarian Intervention: Principles Institutions and Change, Cambridge University Press, 2002.

(٢) راجع بصفة عامة :

DUNN (F.S.) The Protection of Nationals: A Study in the Application of International Law, London, 1932; RONZITTI (Natalino), Rescuing Nationals Abroad through Military coercion and Intervention on Grounds of Humanity, the Hague, Nijthoff, 1985; WHEELER (Nicholas), Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society, Oxford, O.U.P., 2000.

(3) AREND & BECK, International Law and the use of force, op.cit. ,p. 95.

(4) Loc.cit.

(٥) لم يتطلب الأمر تدخل القوات البريطانية بالفعل فى إيران . فقد نجحت المخابرات الأمريكية والبريطانية بالتعاون مع الشاه فى إقصاء حكومة مصدق عن سدة الحكم .

(٦) نفس المرجع، ص ٩٥ ـ ٩٦ .

(٧) راجع فى تطورات قضية الكونجو ومواقف الدول منها :

FARAJALLAH (S.B.), Le Groupe AFro-Asiatique dans le cadre des Nations Unies, Geneve, Librairie. Droz, 1963, pp. 285-339.

(8) AREND & BECK, op.cit., p. 97.

(٩) خطاب المندوب الأمريكى إلى مجلس الأمن بتاريخ ٢٩ إبريل ١٩٦٥ ، نقلا عن نفس المرجع ، ص ٩٧ ـ ٩٨ .

(١٠) تأسست هذه المنظمة فى عام ١٩٨١ وتضم سبع دول هى :

Antigua, Dominica, Grenada, Montserrat, St. Kitts/ Nevis, St Lucia and St. Vincent.

(١١) لقد اعتبر البعض أن شخص الحاكم العام، فى ظل نظام «الكومنولث البريطانى» كان يمثل فى ذلك الوقت السلطة الشرعية فى البلاد فى غياب أية سلطة شرعية أخرى :

MOORE (J.N.), "Grenada and the International Double Standard", A.J.I.L. Vol. 78, No:1, January 1984, pp. 159-161.

(١٢) راجع ملخص أحداث التدخل فى جرينادا فى المرجع السابق، ص ١٤٥-١٥٢ .

(١٣) الدول التسع التي عارضت القرار هي الولايات المتحدة والدول الست التي شاركت في عملية الغزو بالإضافة إلى السلفادور وإسرائيل. أما الدول التي امتنعت عن التصويت فقد ضمت دولا غربية سبق لها أن جاهرت بمعارضتها للغزو الأمريكي (المملكة المتحدة، ألمانيا الغربية، كندا، واليابان)، راجع:

U.N. Doc. A/ 38/ PV. 43. at 45-50.

(١٤) ألقت القوات الأمريكية القبض على الجنرال نوربيجا ورحلته إلى الولايات المتحدة لمحاكمته هناك بتهمة تهريب المخدرات.

(١٥)راجع تصريح الرئيس الأمريكي جورج بوش، وتصريح وزير خارجيته جيمس بيكر نقلا عن:

AREND & BECK, op.cit., p. 102.

بالإضافة إلى حجة حماية مواطنيها المقيمين في بنما، استندت الولايات المتحدة إلى الحجج التالية: ضمان الالتزام بمعاهدة قناة بنما لعام (١٩٧٧)، ومكافحة تجارة المخدرات، واستعادة الديمقراطية.

(١٦) لا يدخل في نطاق بحثنا في هذا المقام التدخل العسكري في شئون ليبيريا الداخلية من جانب الأمم المتحدة ومن جانب المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (Economic Community of West African States - ECOWAS) بهدف تأمين توصيل المساعدات الإنسانية إلى السكان، وتهيئة الظروف التي يمكن أن تجرى في ظلها المصالحة الوطنية بين الفرقاء السياسيين. راجع في ذلك: أحمد فاضل يعقوب، «دور منظمة الإيكواس في حل أزمة ليبيريا»، السياسة الدولية، العدد (١١٨)، أكتوبر (١٩٩٤)، ص ١٥٢-١٥٧؛ صلاح سالم. الحرب الأهلية في ليبيريا وإمكانيات التسوية السياسية»، نفس المرجع، العدد (١٢٥)، يوليو (١٩٩٦)، ص ١٧١، ١٧٣؛ باهر شوقي، قوة الطوارئ الأفريقية بين الأمن والتدخل»، نفس المرجع، العدد (١٢٩) يوليو (١٩٩٧)، ص ١٧٣-١٧٩: نورا عبدالقادر حسن، «ليبيريا . . . أزمة جديدة لدول أفريقيا»، نفس المرجع، العدد (١٥٤)، أكتوبر (٢٠٠٣)، ص ٢١٠-٢١٧.

(١٧) لا يعنينا في هذا المقام تدخل قوات المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (الإيكواس) في سيراليون لحفظ السلم والأمن في البلاد والعمل على استقرار نظام الحكم فيها. راجع في ذلك: طارق عادل الشيخ، «سيراليون ضحية المصالح المتضاربة»، السياسة الدولية، العدد (١٣٦)، إبريل (١٩٩٩)، ص ١٩٣-١٩٨؛ محمد عباس ناجي، «سيراليون والاستقرار المفقود»، نفس المرجع، العدد (١٤١)، يوليو (٢٠٠٠)، ص ١٧٨-١٨١.

(١٨) راجع في خلفية التدخل الفرنسي وتدخل قوات المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في كوت ديفوار:

طارق عادل الشيخ، «انقلاب كوت ديفوار، شرخ جديد في غرب أفريقيا»، السياسة الدولية، العدد (١٤٠)، إبريل (٢٠٠٠)، ص ١٢٨-، ١٣٠

(19) BROWNLIE, International Law and the Use of Force by States, op.cit., pp. 289-301.

(20) BOWETT (D.), "The Use of Force for the Protection of Nationals Abroad", in CASSESE (A.), ed., The Current Legal Regulation of the Use of Force, Dordrecht, Nijhoff, 1986, pp. 40-41.

(٢١) راجع في هذا المنطق:

REISMAN (W.Michael), "Coercion and Self -Determination: Construing Charter Article 2 (4)", A.J.I.L., Vol. 78, No:3, July 1984, pp. 642-645.

(22) BOWETT (D.), Self-Defense in International law, op.cit., pp. 91-94.

(23) WALDOCK (Sir Humphrey), "The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law", R.C.A.D.I., Vol. 81, 1952 (II), pp. 451, 467; IDEM, "General Course on Public International law", Ibid., 1962 (II), pp. 240-241; FITZMAURICE (Sir Gerald), " the General Principles of International law", op.cit., pp. 172-173.

(24) VERDROSS, op.cit., p. 14; WEHBERG, op.cit., p. 71.

(25) ARECHAGA, op.cit., p. 490.

(26) FAWCETT, op.cit., p. 404.

(27) ARECHAGA, op.cit. 490.

(٢٨) راجع فى ذلك :

VASAK (Karel), redacteur general, Les dimensions internationales des droits de l'homme, UNESCO, Paris, 1978; FRANCK (Thomas M.), Human Rights in Third World Perspective, 3 Vols., Oceana Publications, London, Rome, New York, 1982: MERON (Theodor), ed., Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues, 2 Vols., O.U.P., New York, 1984.

(٢٩) يمكن القول بصفة عامة بأنه فى المجتمعات الرأسمالية الليبرالية، أن الفرد ينظر إلى السلطة العامة بأنها تعوق ممارسة حرياته الفردية ولذلك ترسخت عدة مفاهيم ومقولات فى الأدب السائد فى تلك المجتمعات منها مقولة «أن من يملك السلطة يميل دائمًا إلى إساءة استخدامها، وأن السلطة تقيد السلطة(مبدأ الفصل بين السلطات الذى دعا إليه «مونتسكيو»)، وأن «السلطة مفسدة» و«السلطة المطلقة مفسدة مطلقة» . . . إلخ». وبناء على هذا التصور العام، فإن المجتمعات الليبرالية تتمسك بالتعددية الفكرية والأيديولوجية، والتعددية الحزبية، وبالانتخابات العامة وتداول السلطة وذلك لخلق بيئة مواتية لاحترام حقوق الإنسان. وتتميز دساتير الدول فى تلك المجتمعات بوضع قواعد دقيقة في تفصيل مضمون حقوق الإنسان، وإنشاء آليات فعالة، قضائية وغير قضائية، لرقابة وكفالة احترام تلك الحقوق. وقد انعكس هذا التصور العام لحقوق الإنسان على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام (١٩٥٠) التى تؤكد على الحقوق المدنية والسياسية الفردية للإنسان الأوروبى.

أما المجتمعات الاشتراكية ذات المنشأ الماركسى فقد اتبعت حتى عهد قريب، نمطًا من التنظيم السياسى يقوم على فكرة هيمنة السلطة السياسية العامة - أى هيمنة سلطة الحزب الواحد وسلطة الدولة. فلم نعترف بمبدأ الفصل بين السلطات، أو بمبدأ التعددية الأيديولوجية ومن ثم لا محل فيها للمعارضة السياسة. فإن الفرد يكون فى خدمة المجتمع والذى يتجسد مؤسسيًا فى أجهزة الحزب الواحد والدولة. ولذلك فإن هذه المجتمعات تؤكد أولوية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفرد على حقوقه السياسية والمدنية. ولكن هذا الموقف تغير تمامًا منذ منتصف الثمانينات (سياسة جورباتشوف الإصلاحية فى الاتحاد السوفيتى) وانتهى بتحول المجتمعات الاشتراكية فى أوروبا الوسطى والشرقية إلى نمط الديمقراطية الليبرالية. وقد انعكس هذا التحول على أعمال «المؤتمر العالمى لحقوق الإنسان» الذى انعقد فى فيينا فى الفترة من (١٤-٢١ يونيو ١٩٩٣).

أما مجتمعات دول «العالم الثالث» (أو الدول النامية) فى آسيا وفى أفريقيا فهى تؤكد أولوية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفرد تحت مسمى «حقوق التضامن» والتى تشمل «الحق فى السلام»، «والحق فى التنمية»، والحق فى بيئة نظيفة». . . إلخ. ويستند هذا الموقف إلى فكرة أن التخلف الاقتصادى والاجتماعى يعوق تمتع الفرد بالحقوق السياسية والمدنية. ولذلك فإنه ينبغى أولا العمل على تحقيق حد أدنى من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفرد (مثل الحق فى التعليم وفى الصحة وفى السكن المناسب، وفى العمل، وتحقيق قدر معقول من العدالة التوزيعية) قبل التفكير فى منحه الحقوق السياسية والمدنية. ولا يخفى ما ينطوى عليه هذا المنطق من زيف لأنه يهدف، فى واقع الأمر، إلى حرمان الإنسان الأفريقى، ولأجل غير محدد، من ممارسة حقوقه السياسية والمدنية. يضاف إلى ذلك أن «الميثاق الأفريقى لحقوق الإنسان والشعوب» لعام (١٩٨١). ينفرد عن غيره من المواثيق الدولية الأخرى ذات الصلة بالنص على أن من واجبات الإنسان الأفريقى المحافظة على «قيم المجتمع الأفريقى». ويمثل هذا الالتزام فجوة كبرى لتبرير انتهاكات حقوق الإنسان الأساسية. فقد يعتبر الفرد متمردًا، أو خارجًا على القانون، بحجة أن آراءه وتصرفاته تتعارض مع «قيم المجتمع الأفريقى» خاصة وأن الميثاق المذكور لم يفصح عن ماهية هذه القيم المطلوب حمايتها.

(٣٠) بالنسبة للدول العربية تم، فى عام (١٩٨٢)، إعداد مشروع ميثاق عربى لحقوق الإنسان بواسطة اللجنة الدائمة لحقوق الإنسان التابعة لجامعة الدول العربية. وقد أحيل هذا المشروع إلى الدول الأعضاء فى الجامعة لإبداء الرأى بشأنه. وبحث مجلس الجامعة هذا المشروع خلال عامى (١٩٨٤ و١٩٨٥) ولكنه لم يتخذ، على حد علمى قرارًا نهائيًا بشأنه حتى اليوم. ولكن جدير بالذكر أن مؤتمرًا للخبراء العرب انعقد فى مدينة سيراكوز (إيطاليا) فى عام (١٩٨٦) فى إطار اجتماع للمعهد الدولى للدراسات العليا فى العلوم الجنائية، ووافق على مشروع ميثاق حقوق الإنسان والشعب فى الوطن العربى. ولكن هذا الميثاق لا يتمتع بطبيعة الحال بصفة الإلزام القانونى.
كذلك وافقت مجموعة من المفكرين المسلمين، خلال اجتماع لهم فى مقر اليونسكو فى باريس فى سبتمبر (١٩٨١)، على «الإعلان الإسلامى لحقوق الإنسان»، وهو أيضًا لا يتمتع بصفة الإلزام القانونى.

(٣١) بالرغم من زعم الحكومة الأمريكية بريادتها ونصرتها لحقوق الإنسان، فقد ارتكبت، ولا زالت ترتكب، انتهاكات جسيمة لها خاصة عندما يتعلق الأمر بمعاملة المواطنين السود أو الملونين، أو معاملة المقيمين من العرب والمسلمين، لا سيما بعد أحداث (١١ سبتمبر ٢٠٠١) الإرهابية.
ولا شك أن سجل تطبيق الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان يشهد على جدية الدول الأوروبية فى تطبيقها على نحو لا نشهد له مثيلا فى أى منطقة أخرى فى العالم. ومع ذلك فإن المجتمعات الأوروبية تشهد أيضًا انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان خاصة فيما يتعلق بمعاملة العمالة الوافدة غير الأوروبية مثل وضع قيود صارمة جدًا على الهجرة إلى الدول الأوروبية، وشروط قاسية لإقامة غير الأوروبيين، كما تفرض عليهم نمط الحياة الأوروبية العلمانية متجاهلة خصوصياتهم الدينية والثقافية وتقاليدهم الاجتماعية. إضافة إلى ذلك فإن تفكك جمهورية يوغسلافيا الاتحادية أسفر عن انتهاكات خطيرة للغاية وواسعة النطاق اتسمت بوحشية متناهية بلغت درجة «التطهير العرقى والدينى» كما حدث فى البوسنة والهرسك وفى كوسوفو.

وفى دول أمريكا الوسطى والجنوبية، وبالرغم من التشابه بين الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان من حيث مضمون الحقوق ومن حيث آليات حمايتها، فإن الفارق شاسع بين الوضعين فى مجال الاحترام الفعلى لحقوق الإنسان. فإن دول أمريكا اللاتينية لا زالت متخلفة فى مجال احترام حقوق الإنسان بسبب تفشى ظاهرة الانقلابات العسكرية وانتشار النظم التسلطية. فاستناداً إلى قاعدة قانونية عامة تخول الحكومات حق تقييد ممارسة حقوق الإنسان السياسية والمدنية فى ظروف استثنائية تهدد أمن الدولة، مارست حكومات دول أمريكا اللاتينية ضروبًا متعددة من أساليب القهر والقمع ضد كل من يتهم بالمساس بالنظام العام وبأمن الدولة، فكل معارضة لنظام الحكم القائم تعتبر، فى نظر ذلك النظام، أنها ماسة بأمن الدولة والنظام العام. وتنطبق نفس الملاحظة على دول الشرق الأوسط وكثير من دول القارتين الأفريقية والآسيوية.

(32) MANDELSTAM (A.), "La protection des minorites", R.C.A.D.I., tome 1, 1923, pp. 367-517; THORNBERRY (P.), International Law and Minorities, O.U.P., 1991.

(٣٣) فى إبريل (١٩٧٥)، تولت جماعة «الخمير الحمر» الشيوعية مقاليد السلطة فى كمبوديا. وقد سعت هذه الحكومة الشيوعية الجديدة إلى إعادة المجتمع الكمبودى إلى جذوره الريفية. وفى سبيل ذلك، مارست الحكومة جميع أساليب البطش والقتل الجماعى ضد معارضيها والتى راح ضحيتها، خلال مدة حكمها من (١٩٧٥) إلى (١٩٧٩)، أكثر من مليون شخص.

(34) U.N., SCOR, 292nd mtg., May 15, 1948.

(35) Ibid.

(36) U.N., Repertory of Practice of United Nations Organs, Vol. II, Articles 23-54 of the Charter, United Nation "Publication"; New York, 1955, pp. 347-351.

(37) FARAJALLAH (S.B.), Le Groupe afro-asiatique dans le cadre des Nations Unies, Librairie Droz, Geneve, 1963. pp. 285-339; ABI- SAAB (G.) International Crises and the Role of Law: The United Nations Operation in the Congo 160-1964, O.U.P. 1978.

(٣٨) لقد أعلن الرئيس الأمريكى جونسون بأن الولايات المتحدة لا يمكن أن تقبل قيام حكومة شيوعية أخرى فى القارة الأمريكية نقلا عن:

AREND & BECK, op.cit., p. 117.

(٣٩) ترجع جذور الصراع بين البلدين إلى عام (١٩٤٧) بقيام دولتى الهند وباكستان نتيجة لتصفية الاستعمار البريطانى فى شبه القارة الهندية. وقد تكونت دولة باكستان الإسلامية من شطرين تفصلهما أراض هندية هما: باكستان الشرقية وباكستان الغربية. وقد تصاعدت حدة التوتر والاضطرابات الداخلية فى الإقليم الشرقى من باكستان. وتحولت إلى تمرد عام على سلطة الحكومة المركزية (ومقرها فى باكستان الغربية) وذلك لسببين: السبب الأول يرجع إلى الاختلافات اللغوية والثقافية بين سكان شطرى البلاد، والسبب الثانى، وهو الأهم، يرجع إلى تقاعس الحكومة المركزية فى تنمية باكستان الشرقية الأكثر عدداً والأكثر فقراً، مقارنة بتنمية باكستان الغربية.

وفى عام (١٩٧١)، أسفرت انتخابات عامة جرت فى الإقليم الشرقى عن فوز «حزب عوامى» - والذى كان ينادى بحكم ذاتى للإقليم - بغالبية مقاعد الجمعية الوطنية الإقليمية. ولكن الحكومة المركزية تجاهلت هذه النتيجة، ورفضت دعوة الجمعية الوطنية إلى الانعقاد. وقد ترتب على ذلك

اتساع نطاق العنف فى الإقليم، وأعلنت الحكومة المركزية الأحكام العرفية وأرسلت قوات كبيرة إلى الإقليم تعاملت مع حركة التمرد بقوة ووحشية بالغة وارتكبت انتهاكات جسيمة وواسعة النطاق لحقوق الإنسان الأمر الذى أدى إلى نزوح الملايين منهم إلى الهند.

(40) U.N. Doc., S/PV, 1606 mtg, Dec., 16, 1971.

كان على القوات الباكستانية أن تعبر أراضى هندية عن طريق الجو فى طريقها إلى باكستان الشرقية كما أن القوات الباكستانية اجتازت خط وقف إطلاق النار الذى يفصل بين قوات البلدين فى إقليم كشمير.

(٤١) يمكن تفسير «الفيتو» السوفيتى بالنظر إلى العلاقات الودية بين الاتحاد السوفيتى والهند باعتبارها أحد أقطاب حركة عدم الانحياز وذلك فى مواجهة باكستان التى ترتبط بحلف عسكرى مع الولايات المتحدة الأمريكية من جانب، وبالقياس إلى الصراع الصينى ـ السوفيتى من الجانب الآخر.

(42) S.C. Res. 303, Dec.6, 1971.

(43) G.A. Res 2793, Dec.7, 1971.

(٤٤) كانت مجموعة الدول غير المنحازة تتكون من ٥٣ دولة منها دولة واحدة (بوتان) أيدت موقف الهند، وامتنعت ست دول عن التصويت بينما رفضت ٤٦ دولة، منها مصر، مشروعية تدخل الهند عسكريًا فى باكستان الشرقية.

راجع فى تحليل مواقف الدول فى كل من مجلس الأمن والجمعية والعامة:

MISRA (K.P.), The Role of the United Nations in the Indo-Pakistan Conflict 1971, Delhi, 1973.

(٤٥) فى (١٩٧٤)، وافقت البرتغال على منح شعب تيمور الشرقية حق تقرير مصيره، ونصبت حكومة انتقالية مكلفة باتخاذ التدابير اللازمة لممارسة ذلك الحق. ولكن الصراعات الدموية بين الفصائل المختلفة حالت دون ذلك. فقد أعلن أحد أطراف الصراع، فى (٢٨ نوفمبر ١٩٧٥)، استقلال البلاد بينما تمسك آخرون بضرورة انضمام الإقليم إلى أندونسيا.

راجع فى ذلك:

Prototypes of Peacemaking, op.cit., pp 81-82.

(46) Ibid., p. 82.

(٤٧) نازلى معوض، «الصراعات الدولية على أرض أنجولا»، السياسة الدولية، العدد ٤٤، إبريل (١٩٧٦) ص ١٠١ ـ ١١٠.

(48) S.C. Res. 387, March 31, 1976.

جدير بالملاحظة أن الولايات المتحدة امتنعت عن التصويت بزعم أنه كان يتعين على مجلس الأمن التنديد أيضًا بتدخل القوات الكوبية فى أنجولا.

(٤٩) راجع فى ذلك:

Prototypes of Peacemaking, op.cit., pp. 65-66, 101-104; BOUTROS-GHALI (B.), "An Agenda for Peace, U.N. Doc., A/ 47/ 277 - S/ 2411, June 1992: IDEM, "Supplement to An Agenda for Peace", U.N. Doc., A/ 50 /60 - S/ 1995, January 1995; IDEM, "Confronting New Challenges", United Nations Blue Books series, New York, 1995.

(50) UN, SCOR, 2108TH mtg, January 11, 1979.

(51) UN, SCOR, 2112TH mtg, January 15, 1979.

(٥٢) لقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة عدة قرارات تدين فيها تدخل فيتنام فى "كمبوتشيا". راجع:

Prototypes of Peacemaking, op.cit, p88; AREND & BECK, op.cit., p. 122.

(53) TESON (Fernando R.), Humanitarian Intervention, Transnational Publisher, New York, 1988, p. 160.

(54) CORTEN (Olivier) et KLEIN (Pierre), "Devoir d'ingerence ou droit de reaction armee collective", Revue Belge de Droit International, 1991/1, p. 68.

(55) TESON, op.cit., pp. 167-168.

(56) AREND &BECK, op.cit., p. 124; RONZITTI, op.cit., p. 102.

فى أكتوبر (١٩٧٨)، عبرت قوات أوغندية حدود تنزانيا واحتلت إقليمًا متنازعًا عليه بين البلدين. ولكن فى ١٥ نوفمبر، شنت قوات تنزانيا هجومًا مضادًا ونجحت، بحلول ٢٩ نوفمبر، فى إجبار القوات الأوغندية على الانسحاب من الإقليم الذى احتلته.

(٥٧) عندما غزت قوات تنزانيا إقليم أوغندا فى (٢٠ يناير ١٩٧٩)، لم تكن تنزانيا فى حالة دفاع شرعى عن النفس؛ لأن قوات أوغندا كانت قد انسحبت بالكامل من الإقليم الذى كانت قد احتلته فى تنزانيا وذلك بحلول (٢٩ نوفمبر ١٩٧٨) كما ذكرنا فى الهامش السابق.

(58) AREND & BECK, op.cit., p. 123.

(٥٩) قطعت أوغندا علاقاتها الدبلوماسية مع إسرائيل وطردت البعثة الدبلوماسية الإسرائيلية من البلاد وخصصت مقرها لبعثة منظمة التحرير الفلسطينية.

(60) TESON, op.cit., pp. 177 -178.

(61) AREND & BECK, op.cit., p. 126.

(٦٢) بمقتضى وثائق دولية لاحقة على ميثاق الأمم المتحدة، فإن استخدام القوة المسلحة من جانب حركات التحرر الوطنى هو عمل مشروع عملا بمبدأ حق الشعوب فى تقرير مصيرها.

(٦٣) تنص المادة (١٥) من ميثاق منظمة الدول الأمريكية على أنه لا يحق لأية دولة أو مجموعة من الدول التدخل بشكل مباشر أو غير مباشر، ولأى سبب كان، فى الشئون الداخلية أو الخارجية لأية دولة أخرى. أما ميثاق جامعة الدول العربية فهو يكرس فى جميع أحكامه مبدأ السيادة المطلقة للدول الأعضاء.

(٦٤) حتى فى ظل القانون الدولى التقليدى، اعتبر الفقهاء أن التدخل العسكرى لوقف الأعمال الوحشية التى ترتكب ضد المدنيين فى دولة ما هو عمل غير مشروع قانونًا بحكم أنه ينتهك سيادة الدولة المتدخل فى شئونها، وإن كان عملا جديرًا بالتقدير من المنظور الأخلاقى والسياسى. راجع:

LAWRENCE (T.J.), The Principles of Internatioal Law, London, Macmillan & Co., Ltd., 1929. pp. 127-128.

(65) TESON (F.R.), Humanitarian Intervention op.cit., pp. 127 ff.

(66) Ibid., pp. 130-131.

(67) BOWETT (W.D.), "Reprisals Involving Recourse to Armed Force", A.J.I.L., Vol.66, No: 1, January 1972, pp. 1-36. REISMAN (W.M.), " Coercion and Self - De-

termination: Construing Charter Article (4), op.cit., p.642; AREND & BECK, op.cit., p. 69.

(٦٨) راجع فى استعراض هذه الشروط :

CROTEN & KLEIN, op.cit., pp. 51-58.

(69) TESON, op.cit., p.115.

(70) BETTATI (MARIO), "Un droit d'ingerence?" R.G.D.I.P., 1991, P. 650.

نقلا عن : CORTEN & KLEIN, op.cit. p.55.

(71) FITZMAURICE, op.cit., pp. 173-174

(72) HILPOLD (Peter), "Humanitarian Intervention: Is there a Need for Legal Reapraisal?", European Journal of International Law, 2001, p. 456.

(73) TESON, op.cit., pp. 119-120.

(٧٤) راجع فى مناقشة هذا الموضوع :

CORTEN & KLEIN, op.cit., pp. 108-117.

(٧٥) راجع فى ذلك على سبيل المثال لا الحصر : المادة التاسعة المشتركة فى اتفاقيات جنيف الثلاث الأولى لعام (١٩٤٩) وتماثلها المادة العاشرة من الاتفاقية الرابعة، والمادة (٧٠) من البروتوكول الأول لعام (١٩٧٧) الملحق بهذه الاتفاقيات. راجع كذلك قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر فى (٨ ديسمبر ١٩٨٨)(القرار ١٣١/ ٤٣)، والقرارات التى صدرت فى (١٤ ديسمبر ١٩٩٠) (القرارات : ١٠٠/ ٤٥، ١٠١/ ٤٥، ١٠٢/ ٤٥).

إن الاستثناء الوحيد على قاعدة موافقة الدولة المعنية على تقديم إغاثة إنسانية خارجية إلى المحتاجين إليها هو وجود أسباب عملية تحول دون إمكانية الحصول على هذه الموافقة كحالة انهيار السلطة الحكومية فى الدولة، أو عندما تكون هذه السلطة غير مسيطرة على الأرض التى يحتاج سكانها إلى المساعدات الإنسانية. ولعل أبرز مثال لذلك حالة الصومال فى عقد التسعينات من القرن العشرين والتى سنتناولها بالتفصيل فيما بعد.

(٧٦) راجع فى تطوير آلية الأمن الجماعى والوظيفة الأمنية للأمم المتحدة بصفة عامة :

FORSYTHE (David P.), Human Rights and World Politics, University of Nebraska Press, 1983; BARDONNET (D.), L'adaptation des structures et methodes des Nations Unies, Acad. De droit Internat. De La Haye (colloques), 1986; DAMROSCH (Lori Fisher), editor, Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts, New York, Council on Foreign Relations Press, 1993; WHITE (N.D.), Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security, Manchester University Press, 1993; CHILDERS (Erskine)& URQUHART (B.), Renewing the United Nations System, Uppsala, Dag Hammarskjold Foundation, 1994; FERENCZ (Benjamin B.), New legal Foundations for Global Survival: Security through the Security Council, New York, Oceana Publications, 1994; WEISS (Thomas G., FORSYTHE (David P.) & COATE (Roger A.), The United Nations and Changing world politics, Boulder Co, Westview Press, 1994; FAWCETT (Eric) & NEWCOMBE (Hanna), eds., United Nations Reform: Looking Ahead After Fifty Years, Toronto, Dundurn Press Ltd., 1995; RATNER (Steven R.), The New UN Peacekeeping, New York, St Martins Press, 1995; Societe Francaise pour le Droit Inter-

national, le chapitre VII de la Charte des Nations Unies (colloque de Rennes), Paris, Editions A. Pedone 1995.

(٧٧) راجع الدراسة المتميزة لنجوى أمين الفوال، «انهيار الدولة فى الصومال»، السياسة الدولية، العدد ١١٢، إبريل (١٩٩٣)، ص٨ـ٢٥.

(78) S/ 23693 (March 11, 1992).

(٧٩) راجع فى تحليل مراحل تدخل الأمم المتحدة فى الصومال:

SOREL (Jean - Marc) "La Somalie et les Nations Unies", Annuaire Francais de Droit International, XXXVII, 1992, pp. 61-87.

(80) S.C. Res. 733, January 23, 1992.

(٨١) لا يتسع المقام لتحليل عوامل اهتمام الولايات المتحدة بالوضع فى الصومال ورغبتها فى التدخل فى شئونه. ويمكن القول إجمالا بأن هذا الاهتمام وتلك الرغبة يتسقان ومفهوم الحكومة الأمريكية لفكرة «النظام العالمى الجديد» الذى أعلنه الرئيس جورج بوش (الأب) فى سياق «حرب تحرير الكويت» وكان يعنى العمل على تأكيد السيطرة الأمريكية على العالم بأكمله بعد انهيار الاتحاد السوفيتى. فإن التواجد العسكرى الأمريكى على أرض الصومال يسمح بالتأثير فى مجريات الأمور فى دول القرن الأفريقى الأخرى، لا سيما فى السودان وفى أثيوبيا وفى أوغندا.

(82) Lettre du Secretaire General du 29 novembre 1992 adressee au President du Conscil de Securite (S/ 24868), pp. 2-6.

(٨٣) نقلا عن:

SOREL, op.cit., p. 76.

(84) Rapport du Secretaire general des Nations Unies, 19 decembre 1992, Doc. S/ 24 992, pp. 6-10.

(85) SOREL, op.cit., p. 79.

(٨٦) التقرير الاستراتيجى العربى، (١٩٩٣)، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بمؤسسة الأهرام، القاهرة، (١٩٩٤)، ص ١٢٤ـ١٢٦.

(٨٧) لقد تمثلت خسائر القوات الأمريكية فى مقتل ١٨ جنديًا، وإصابة ٦٠ آخرين، وأسر طيار واحد.

(٨٨) التقرير الاستراتيجى العربى لعام (١٩٩٣)، مرجع سابق، ص ١٢٧.

(٨٩) نفس المرجع، ص ١٢٧. وقد تمت الاستعانة بقوات آسيوية وأفريقية للحلول محل القوات الغربية المنسحبة. وعلى صعيد العمل السياسى، سعت الأمم المتحدة إلى تنشيط دور دول الجوار الأفريقى للتوصل إلى «حل أفريقى لمشكلة أفريقية» على اعتبار أن الدول الأفريقية أقدر من غيرها على فهم طبيعة الأزمة الصومالية وعلى التواصل مع أطرافها. ولكن هذه الجهود الأفريقية، وإن كانت مدعومة من الأمم المتحدة، قد باءت جميعها بالفشل.

(90) BOUTROS - GHALI (B.), Building Peace and Development 1994, Annual Report on the Work of the Organization to the 49th Session of the General Assembly, New York, 1994, p.239.

وقد قدمت لجنة التحقيق تقريرها إلى مجلس الأمن فى ٢٤ فبراير ١٩٩٤.

(U.N. Doc. S/ 1994/ 653.).

(٩١) نفس المرجع، ص٢٤٠.

(92) S.C (Res). S/ 923, May 31, 1994.

(93) BOUTROS-GHALI (B.), Confronting New Challenges, Annual Report on the Work of the Organization to the 50th Session of the General Assembly, New York, 1995, p. 285.

(94) S.C. Res. 954, Nov.4 ,1994.

(95) Confronting New challenges, op.cit, p.287.

(96) OSIEKE (Ebere) "The Legal Validity of Ultra Vires Decisions of International Organizations", A.J.I.L., Vol. 77, 1983, pp. 239-256.

(٩٧) راجع فى ذلك الملف الذى نشرته مجلة السياسة الدولية، العدد رقم (١٣٧)، يوليو ١٩٩٩، ص ٧٧-١٥٧.

(٩٨) لم يعترف بجمهورية كوسوفو المستقلة سوى ألبانيا وهى الدولة الأم لإقليم كوسوفو.

(99) U.N. Doc., S/ 1998 /223.

(100) U.N. Doc., S/ 1998 /272.

(101) U.N. Doc., S/ 1998 /246.

(١٠٢) القرار رقم (١١٦٠) الصادر فى (٣١ مارس ١٩٩٨) (الديباجة والفقرة ٥)، والقرار (١١٩٩) الصادر فى (٢٣ سبتمبر ١٩٩٨) (الديباجة)، والقرار (١٢٠٣) الصادر فى (٢٤ أكتوبر ١٩٩٨) (الديباجة).

(١٠٣) ديباجة القرارين (١١٩٩ و١٢٠٣) سالفى الذكر. وقد أعرب المجلس فى ديباجة القرار (١١٩٩) عن قلقة من جراء تشريد أكثر من ٢٣٠٠٠٠ من ألبان كوسوفو من ديارهم، وتدفق اللاجئين إلى شمال ألبانيا، والبوسنة والهرسك، وإلى بلدان أوروبية أخرى نتيجة لاستخدام القوة المفرطة والعشوائية ضد المدنيين.

(١٠٤) فى (١٦ أكتوبر ١٩٩٨)، تم الاتفاق بين وزير خارجية يوغوسلافيا ورئيس منظمة الأمن والتعاون فى أوروبا على إنشاء بعثة للتحقق (verifiers) من الحالة فى كوسوفو. راجع:

U.N. Doc., S/ 1998 /978.

(١٠٥) فى (١٥ أكتوبر ١٩٩٨)، تم الاتفاق بين رئيس الأركان فى جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية والقائد الأعلى لقوات حلف الأطلنطى فى أوروبا على إنشاء بعثة للتحقق الجوى فوق كوسوفو راجع:

U.N. Doc., S/ 1998 /991.

(١٠٦) ومع ذلك نص القرار (١٢٠٣)، فى (٢٤ أكتوبر ١٩٩٨)، على أنه فى حالة الطوارئ، قد تبرز الحاجة إلى اتخاذ إجراء لضمان السلامة وحرية الحركة لأعضاء بعثتى التحقق فى كوسوفو. وقد يستفاد من هذا النص أنه، فى حالة الضرورة القصوى، يحق لمنظمة الأمن والتعاون فى أوروبا والحلف شمال الأطلنطى اتخاذ تدابير عسكرية لحماية أفراد بعثتى التحقق.

(١٠٧) القرار (١١٦٠)، (٣١ مارس ١٩٩٨)، الفقرات من ٩ ـ ١٦.

(١٠٨) نقلا عن:

HILPOLD (Peter), "Humanitarian Intervention: Is there a Need for Legal Reappraisal?", European Journal of International Law, 2001, p. 440.

(١٠٩) نفس المرجع، ص ٤٤٠ . وفى ٢٢ فبراير، أى عشية انتهاء مفاوضات «رامبوييه» أعلن الرئيس بيل كلينتون أن الولايات المتحدة سوف تساهم بأربعة آلاف جندى ضمن قوات حفظ السلام فى كوسوفو التى أقرها حلف الأطلنطى لتنفيذ اتفاق السلام. نقلا عن:

MURPHY (SEAN D.), "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law", A.J.I.L., Vol. 93, No: 3, July 1999, p. 629.

(١١٠) نفس المرجع، ص ٦٣٣ .

(١١١) فى عام (١٩٩٥)، وجه حلف الأطلنطى ضربات جوية وصاروخية ضد القوات الصربية فى البوسنة والهرسك. ولكن هذا التدخل العسكرى كان بناء على طلب من الحكومة الشرعية فى جمهورية البوسنة والهرسك.

(112) SIMMA (Bruno), "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects" & the comment of CASSESE (Antonio) on the article, European Journal of International Law, Vol. 10, No:1, 1999; HENKIN (Louis), "Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention", A.J.I.L., Vol. 93 No:4, October 1999, p. 824; CHARNEY (Jonathan I.), "Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo" Ibid. ,pp 834-835; CHENKIN (CHRISTINE M.), "KOSOVO: A good or Bad War", Ibid., pp. 843-844.

(١١٣) نقلا عن:

MURPHY, op.cit., p. 630.

صحيح أن تدخل حلف الأطلنطى فى أزمة كوسوفو قد ارتبط بالمصالح وبالتوازنات الدولية فى منطقة البلقان وفى أوروبا عمومًا. وقد أشار الرئيس كلينتون صراحة إلى هذه الاعتبارات. ولكن هذه الدراسة تستبعد التحليل السياسى والاستراتيجى للتدخل فى أزمة كوسوفو وتركز على الاعتبارات الإنسانية بوصفها أهم المبررات التى استند إليها حلف الأطلنطى لمحاربة يوغوسلافيا.

(١١٤) فى هذا المعنى:

WEDGWOOD (Ruth), "NATO's CAMPAIGN in Yugoslavia", A.J.I.L., Oct. 1999, op.cit, p. 828, 832.

(115) CORTEN &KLEIN, op.cit., pp. 87-93.

(١١٦) نقلا عن:

HENKIN, op.cit., p. 825.

(١١٧) جدير بالذكر أن مجموعة السبع الكبار وروسيا هى التى صاغت مشروع القرار (١٢٤٤)، كما أن رئيس يوغوسلافيا، سلوبدان ميلوسوفيتش كان قد قبل، فى (٣ يونيو ١٩٩٩)، مشروع التسوية الذى وضعته هذه المجموعة من الدول وأقرها مجلس الأمن فى القرار (١٢٤٤).

(١١٨) لا يتسع المقام لدراسة القضايا والإشكالات القانونية والسياسية التى تثيرها الإدارة المباشرة لإقليم معين بواسطة المنظمات الدولية. راجع:

WILDE (Ralph), "From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration", A.J.I.L., Vol. 95, No:3, July 2001, pp. 583-606.

(119) CHARNEY, op.cit., p. 835; HILPOLD, op.cit, p. 441.

(120) HINSLEY (F.H.), Power and the Pursuit of Peace, Cambridge University Press, 1967, pp. 62-80; MURPHY (Cornelius F.Jr.), The Search for World Order: A Study of Thought and Action, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, pp. 61-71.

(١٢١) لا يصدق هذا الوصف إلا بعد خروج روسيا من الحرب بعد نجاح الثورة البلشفية فيها فى (١٩١٧).

(١٢٢) بيوريج (إدوار هنرى)، وودور ويلسون وسياسة توازن القوى، ترجمة د/ عبد القادر يوسف، دار النهضة العربية، القاهرة، (١٩٦٤)، ص ١٦٧-٢٠٢.

DUROSELLE (J.B.), De Wilson a Roosevelt: politique exterieure des Etats - Unis 1913-1945, Paris, 1960, pp. 24-51; SEYMOURE (ch.) American Diplomacy and the World War, Baltimore, 1934; NOTTER (H.), The Origins of the Foreign Policy of Woodrow Wilson, Baltimore, 1937.

(١٢٣) إن التأكيد على المبادئ الديمقراطية لم يكن منزهًا عن اعتبارات السياسة العملية التى يغلب عليها طابع المصلحة وليس مبادئ القانون والأخلاق. صحيح أن مبادئ القانون والأخلاق قد تؤثر فى السياسة الخارجية لدولة معينة وفى زمن معين. ولكن هذا التأثير يكون ضئيل القيمة. وليس من عادة الساسة التقيد بمبادئ قانونية أو أخلاقية عندما يواجهون قضايا مصيرية مثل قضية الحرب والسلم إلا إذا كانت تلك المبادئ توفر لهم واجهة لكسب تأييد الرأى العام الوطنى والدولى لأهداف قومية محددة قد لا يكون من الحكمة الإفصاح عنها جهراً. ولا يشذ الرئيس ويلسون عن هذا النهج. فإن دخول الولايات المتحدة الحرب إلى جانب «دول الوفاق»، ورؤيتها لمستقبل العلاقات الدولية بعد الحرب، أملته عوامل اقتصادية وسياسية واستراتيجية بالقياس إلى تطور توازن القوى الدولية. ويكفى للتدليل على ذلك أنه بالرغم من مبادئ الديمقراطية التى تشدق بها زعماء الدول الغربية، فإن «حق الشعوب فى تقرير مصيرها» لم يعمل به خارج القارة الأوروبية حيث ظلت الظاهرة الاستعمارية قائمة. وفى القارة الأوروبية ذاتها، خضع تطبيق حق تقرير المصير لاعتبارات توازن القوى الجديد لصالح الدول التى انتصرت فى الحرب. كذلك فإن اشتراط الرئيس ويلسون بأن تكون الديمقراطية هى أساس عضوية عصبة الأمم كان فى حقيقته مظهراً من مظاهر سياسة احتواء النظام السوفيتى والعمل على عزله دبلوماسيًا (رفض انضمامه إلى عصبة الأمم). راجع: سمعان بطرس فرج الله، العلاقات الدولية فى القرن العشرين، مرجع سابق، ص ٣٧٣ _ ٣٩٧.

(١٢٤) نقلا عن:

VISSCHER (Charles de), Theories et Realites en Droit International Public, Paris, Editions Pedone, 3eme ed., 1960, p.163 note2.

(١٢٥) على سبيل المثال، تنص المادة الأولى لكل من الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية لعام (١٩٦٦) على أن: «لكافة الشعوب الحق فى تقرير المصير. ولها، استنادًا إلى هذا الحق، أن تقرر بحرية كيانها السياسى وأن تواصل بحرية نموها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى».

(١٢٦) تولى فرانسوا دوفالييه حكم البلاد فى (١٩٥٧) وخلفه بعد وفاته فى (١٩٧١) ابنه جان كلود.

(127) DAUDET (Yves, "L'ONU et l'OEA en Haiti et le Drait International, A.F.O.I. XXXV111, 1992, P. 93.

(128) G.A. Res. 46/ 7(1991).

(129) G.A. Res. 47/ 20 (1992).

(130) BOUTROS- GHALI (B.), Building Peace and Development, Annual Report on the Work of the Organization, 1994, pp. 193-197.

(131) DAUDET, op.cit., p. 108.

(132) BOUTROS- GHALI (B.), Confronting New Challenges, Annual Report on the Work of the Organization, 1995, pp. 307-312.

(١٣٣) بمقتضى قرارات لاحقة، تم تمديد مهمة البعثة حتى مايو (١٩٩٧) لتقديم الدعم إلى حكومة هايتى.

(134) S.F.D.I., Regionalisme et Universalisme dans le Droit International Contemporain, Colloque de Bordeaux, Paris, Ed. A. Peolone, 1977.

وفيما يتعلق بعلاقات التفاعل بين منظمة الدول الأمريكية والأمم المتحدة فى قضية هايتى بالتحديد، راجع:

DAUDET, op.cit., pp. 89-111.

(١٣٥) خلال عام (١٩٩٢)، بلغ عدد النازحين من هايتى قرابة أربعين ألف شخص. نقلا عن:

DAUDET, op.cit., p. 106.

(١٣٦) قد يرى البعض أن موقف الأمم المتحدة من نظام حكم الجنرال فرانكو فى أسبانيا يدعم هذا التفسير. ولكن هذه السابقة لا تمثل مرجعية قانونية لأنها ارتبطت باعتبارات سياسية آنية سرعان ما تغيرت فتغير معها موقف الأمم المتحدة.

فى(١٢ ديسمبر ١٩٤٦)، أصدرت الجمعية العامة قراراً (Res. 39 I) جاء فيه أن حكومة فرانكو الفاشية قد وصلت إلى الحكم بواسطة دول المحور وأنها لا تمثل الشعب الأسبانى ولذلك توصى الجمعية بعدم قبول أسبانيا فى عضوية المنظمات الدولية المرتبطة بالأمم المتحدة إلى حين تشكيل حكومة أسبانية جديدة تستمد شرعيتها من قبول الشعب لها وذلك من خلال انتخابات حرة.

وأوصت الجمعية كذلك الدول الأعضاء بسحب بعثاتها الدبلوماسية من أسبانيا وقد تجاهلت هذه التوصية الموقف القانونى السليم الذى تبنته لجنة فرعية شكلها مجلس الأمن فى (٢٩ إبريل ١٩٤٦) لبحث المسألة الأسبانية. فقد جاء فى تقرير هذه اللجنة أن من المحتمل أن الوضع فى أسبانيا قد يؤدى إلى تهديد السلام الدولى (Is likely to endanger) ولكنه لا يمثل تهديداً فعليّاً للسلم فى مفهوم الفصل السابع من الميثاق. وترى اللجنة أن طبيعة نظام الحكم فى أسبانيا وشكله هو أمر يدخل فى صميم الاختصاص الداخلى للدولة ومن ثم فإنه، طبقًا لنص المادة (٢ فقرة ٧) من الميثاق، يمتنع على الجمعية العامة ممارسة الضغوط لتغيير نظام الحكم فى البلاد.

ومع تصاعد حدة «الحرب الباردة»، رأت الدول الغربية تغيير موقفها من نظام حكم فرانكو الذى كان يعادى بشدة النظام الاشتراكى فى الاتحاد السوفيتى ودول أوروبا الشرقية والصين. وحيث إن الدول الغربية كانت تسيطر آنذاك على عملية اتخاذ القرار فى الجمعية ـ العامة، فقد عدلت الجمعية عن موقفها السابق، وألغت القرار(I ٣٩) سالف الذكر، وذلك بمقتضى القرار رقم (V ٣٨٦) بتاريخ (٤ نوفمبر ١٩٥٠).

(١٣٧) راجع فى مفهوم عيب «تجاوز السلطة»:

OSIEKE (Ebere), "The Legal Validity of Ultra Vires Decisions of International Organizations", A.J.I.L., Vol.77, 1983, pp. 239-256.

(138) ALVAREZ (Jose E.), "Judging the Security Council", A.J.I.L., Vol. 90, No:1 January 1996, pp. 1-39.

من بين الاقتراحات العديدة المطروحة لإصلاح وضع مجلس الأمن وتطوره، إخضاع قراراته لرقابة محكمة العدل الدولية. ولكن نشك فى أن هذا الاقتراح سيلقى قبولا من الدول الكبرى التى تتمتع بحق «الفيتو» فى مجلس الأمن؛ لأنه سوف يقلل من وزن الاعتبارات السياسية فى اتخاذ قرارات المجلس.

(139) REISMAN (W.Michael), "Coercion and Self- Determination: Construing Charter Art. 2 (4)," A.J.I.L., Vol. 78, No:3 , July 1984, pp. 642-645; FRANCK (Thomas M.), "Intervention Against Illegitimate Regimes", in DAMROSCH & SCHEFFER, Law and Force in the New International Order, op.cit., pp. 156-176.

(140) SCHACHTER (Oscar), "The Legality of Prodemocratic Invasion", A.J.I.L., Vol. 78, No:3, July 1984, pp. 645-650.

* * *

الفصل الثامن

حالة التدخل العسكرى فى العراق

إن التدخلات العسكرية المتكررة ضد العراق أثارت جميع القضايا الخلافية حول تطبيق مبدأ منع التهديد باستخدام القوة أو استخدامها فى العلاقات بين الدول، والاستثناء الوارد على ذلك المبدأ والمتمثل فى حق الدفاع الشرعى عن النفس. كما أن هذه التدخلات طرحت إشكالية التداخل بين مفهوم الدفاع الشرعى الجماعى عن النفس ومفهوم «الأمن الجماعى». وأخيراً، عكست هذه التدخلات التوجه الحديث للمجتمع الدولى نحو استخدام القوة للاعتبارات الإنسانية أو لنصرة الديمقراطية.

هذه الأوجه المتعددة للتدخلات العسكرية ضد العراق، وتداخلها من حيث أهدافها وآلياتها وتداعياتها، أقنعتنا بتخصيص فصل خاص لدراسة الحالة العراقية ناهيك، بطبيعة الحال، عن أن الحالة العراقية تهمنا بشكل خاص من منظور انتمائنا القومى.

ولتسهيل عرض موضوع معقد جداً بطبيعته، ربما يكون من الأوفق تقسيم دراسة هذه الحالة استناداً إلى الأسس الثلاثة التى ارتكز عليها استخدام القوة ضد العراق وهى: قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس وهو أمر واضح جداً فى «حرب تحرير الكويت»، والتدخل الإنسانى وهو الأساس الذى قام عليه فرض منطقة «حظر جوى» فى شمال العراق بحجة حماية الأكراد، ثم فى جنوبه بحجة حماية الشيعة. وأخيراً تقييم ادعاء الدول التى تدخلت عسكرياً ضد العراق بأن تدخلها قد تم بناء على تفويض صادر لها من المجتمع الدولى - ممثلا فى مجلس الأمن - بتطبيق آلية «الأمن الجماعى» وإعادة السلم والأمن إلى المنطقة، وذلك من خلال العمل على تجريد العراق من أسلحة الدمار الشامل، وهو أمر يتضح فى التدخلات العسكرية المتوالية ضد العراق خلال عقد التسعينيات من القرن العشرين،

ويتضح بجلاء أكبر من الهدف المعلن للحرب الشاملة التى شنتها الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا ضد العراق فى عام (٢٠٠٣) ـ وهى مازالت قائمة ـ وإن كان هذا الهدف المعلن قد توارى بعد افتضاح أكذوبة امتلاك العراق لأسلحة دمار شامل، وثبوت أن الهدف الحقيقى من هذه الحرب هو إقصاء نظام حكم صدام حسين بزعم أنه، فى ذاته، يهدد السلم والأمن الدوليين، وينتهك حقوق الإنسان على نطاق واسع، ومن ثم ضرورة «تحرير شعب العراق» من قبضة ذلك النظام الاستبدادى واستبداله بنظام حكم ديمقراطى.

* * *

المبحث الأول

إشكالية مشروعية «حرب تحرير الكويت» (١٩٩٠ ـ ١٩٩١)

فى صباح الثانى من أغسطس لعام (١٩٩٠)، اجتاحت القوات العراقية دولة الكويت. ولا يتسع المقام لتقييم الأسس القانونية والأسباب السياسية والاقتصادية التى استندت إليها الحكومة العراقية لتبرير عملية الغزو[1]. المهم فى هذا المقام هو التكييف القانونى لواقعة الغزو، وردود الفعل القانونية التى ترتبت عليها.

لا يشك أحد فى أن غزو العراق للكويت هو عدوان مسلح مباشر على دولة مستقلة ذات سيادة وعضو فى الأمم المتحدة، وفى الوكالات المتخصصة، وفى جامعة الدول العربية، وفى غيرها من المنظمات العالمية والإقليمية. وبناء عليه، فإن هذا الغزو يقع تحت طائلة نص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة الذى يمنع منعًا باتًا استخدام القوة ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة. وحيث إن العدوان يخل بالسلم والأمن الدوليين، فإن رد الفعل الفورى لمجلس الأمن على هذا العدوان هو الاستناد إلى الفصل السابع من الميثاق الخاص بآلية «الأمن الجماعى».

لقد اتخذ مجلس الأمن، بعد ساعات قليلة من غزو العراق للكويت، القرار رقم (٦٦٠) بتاريخ، ٢ أغسطس، والذى أدان ذلك الغزو بوصفة خرقًا للسلم والأمن الدوليين، وطالب العراق «بأن يسحب جميع قواته فورًا ودون قيد أو شرط إلى المواقع التى كانت تتواجد فيها فى ١ آب/ أغسطس (١٩٩٠).

ودعا القرار كذلك «العراق والكويت إلى البدء فوراً فى مفاوضات مكثفة لحل خلافاتهما»، وأيد جميع الجهود المبذولة فى هذا الصدد، وبوجه خاص جهود جامعة الدول العربية. وقرر المجلس الاجتماع ثانية حسب الاقتضاء للنظر فى اتخاذ خطوات أخرى لضمان الامتثال لقراره. وقد صدر القرار بأغلبية ١٤ صوتًا مقابل لا شىء. وقد تغيب مندوب دولة اليمن عن حضور جلسة الاقتراع[٢]. إن صدور قرار الإدانة بالإجماع يعنى أن المجلس أراد أن يفرض على العراق عزلة سياسية كاملة.

وحيث إن العراق لم يمتثل للقرار سالف الذكر ورفض سحب قواته من الكويت، وحيث إن دولا كثيرة، على رأسها الولايات المتحدة الأمريكية، أبدت استعدادها لمعاونة حكومة الكويت الشرعية (فى المنفى) فى الدفاع عن البلاد وبدأت بالفعل حشد قواتها فى المنطقة لهذا الغرض، أصدر مجلس الأمن قراراً هامًا بتاريخ ٦ أغسطس - القرار (٦٦١) - يؤكد فيه «الحق الطبيعى فى الدفاع عن النفس، فرديًا أو جماعيًا، ردًا على الهجوم المسلح الذى قام به العراق ضد الكويت، وفقًا للمادة (٥١) من الميثاق». ومن ناحية أخرى، وبموجب الفصل السابع من الميثاق، قرر المجلس اتخاذ تدابير اقتصادية ومالية ضد العراق[٣] لضمان امتثاله للقرار (٦٦٠)، وأوجب على جميع الدول «بما فى ذلك الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة»[٤] تنفيذ هذه التدابير بدقة. ولهذا الغرض، أنشأ المجلس لجنة خاصة تابعة له وتضم ممثلين عن جميع أعضائه لمتابعة تنفيذ إجراء مقاطعة العراق («لجنة العقوبات»). وقد صدر القرار بأغلبية ١٣ صوتًا مقابل لاشىء وامتناع كوبا واليمن عن التصويت. وهكذا جمع مجلس الأمن، فى قرار واحد، بين التطبيق المتوازى، لآلية الدفاع الشرعى عن النفس وآلية الأمن الجماعى. ويلاحظ أن الجمع بين تطبيق هاتين الآليتين بالتوازى يفيد أن المجلس قد أخذ بالتفسير الواسع لنص المادة (٥١) من الميثاق الخاصة بحالة الدفاع الشرعى عن النفس من حيث توقيت انتهائه: فإن استخدام القوة على سبيل الدفاع الشرعى لا يتوقف بمجرد إدانة المجلس للعدوان، أو حتى بتوقيع عقوبات غير عسكرية على الدولة المعتدية، فهو لن يتوقف إلا باتخاذ المجلس التدابير العسكرية اللازمة لرد العدوان وردعه. ومن ناحية أخرى، فإن توقيع عقوبات اقتصادية ومالية على العراق تلتزم «جميع الدول» بتطبيقها، يعنى أن المجلس أراد أن يفرض على العراق عزلة اقتصادية ومالية تامة.

ولم يكتف المجلس بإدانة غزو العراق للكويت، وإدانة «اغتصاب» العراق لسلطة الحكومة الشرعية فى الكويت (القرار ٦٦١) ولكنه أدان أيضًا، فى قرارات متتابعة،

انتهاكات العراق اللاحقة لقواعد الشرعية الدولية، كما صعد التدابير القسرية التى تتخذ ضده.

ففى ٩ أغسطس، وبمقتضى القرار (٦٦٢) الذى صدر بالإجماع، أدان المجلس، بأسلوب شديد اللهجة، إعلان العراق ضم الكويت إليه، وأكد على ضرورة إنهاء الاحتلال العراقى للكويت، واستعادة سيادة دولة الكويت واستقلالها وسلامتها الإقليمية. واستناداً إلى القاعدة الدولية الأساسية والراسخة التى تقضى بأن العمل غير المشروع لا يرتب حقّا لمرتكبه (Ex injuria jus non oritur) أكد المجلس أن ضم العراق للكويت «ليست له صلاحية قانونية، ويعتبر لاغيًا وباطلا»، وطلب إلى جميع الدول والمنظمات الدولية «عدم الاعتراف بذلك الضم، والامتناع عن اتخاذ أى إجراء، أو الإقدام على أية معاملات قد تفسر على أنها اعتراف غير مباشر بالضم».

وفى ١٨ أغسطس، صدر القرار (٦٦٤) بالإجماع، والذى شجب بشدة احتجاز العراق لرعايا البلدان الثالثة فى العراق وفى الكويت بوصفه انتهاكًا لقواعد القانون الدولى، وطلب المجلس إلى السلطات العراقية السماح بخروج هؤلاء الرعايا وعدم تعرضهم للخطر. وأكد المجلس من جديد بطلان ضم الكويت إلى العراق، وبناء عليه طلب إلى الحكومة العراقية أن تلغى أوامرها بإغلاق البعثات الدبلوماسية والقنصلية فى الكويت وبسحب الحصانة عن أفرادها، والامتناع عن القيام بأى من هذه الأعمال فى المستقبل.

وحيث إن العراق خالف قرار الحظر التجارى الذى فرض عليه بمقتضى القرار (٦٦١) بأن استخدام السفن التى ترفع العلم العراقى لتصدير النفط، طلب المجلس، بمقتضى القرار (٦٦٥) بتاريخ ٢٥ أغسطس، إلى «الدول الأعضاء التى تتعاون مع حكومة الكويت والتى تنشر قوات بحرية فى المنطقة أن تتخذ من التدابير ما يتناسب مع الظروف المحددة وحسب الضرورة فى إطار سلطة مجلس الأمن، لإيقاف جميع عمليات الشحن البحرى القادمة والخارجة. لضمان الإنفاذ الصارم للأحكام التى ينص عليها القرار (٦٦١). وقد صدر القرار بأغلبية ١٣ صوتًا مقابل لاشىء وامتناع كوبا واليمن عن التصويت. ويلاحظ أن المجلس قد فوض الدول المتعاونة مع حكومة الكويت باتخاذ تدابير عسكرية نيابة عنه لإنفاذ قراراته وبذلك تحولت المقاطعة (embargo) إلى «حصار بحرى» (blocus)، وهو عمل من أعمال الحرب ـ ولكنه حرص فى نفس الوقت على حقه فى الإشراف على تنفيذ التفويض من خلال «لجنة العقوبات» سالفة الذكر التى تم تشكيلها بمقتضى القرار (٦٦١) كما ذكرنا.

وفى ١٣ سبتمبر، اتخذ المجلس القرار (٦٦٦) الذى ندد باستمرار السلطات العراقية فى احتجاز رعايا دول ثالثة وتعرضهم للخطر بوصفه انتهاكًا لقواعد القانون الدولى الإنسانى بما فيه اتفاقية جنيف لعام ١٩٤٩ والخاصة بحماية المدنيين فى وقت الحرب. وقد صدر القرار بأغلبية ١٣ صوتًا مقابل صوتين (كوبا واليمن).

وبعد قيام أجهزة الاحتلال العراقى بارتكاب أعمال عنف ضد مقار البعثات الدبلوماسية والقنصلية فى الكويت، اتخذ المجلس فى ١٦ سبتمبر، القرار (٦٦٧) والذى أدان من جديد قرار الحكومة العراقية بغلق البعثات الدبلوماسية والقنصلية فى الكويت وبسحب حصانة وامتيازات هذه البعثات وأفرادها. وأدان المجلس بشدة أعمال العنف التى ارتكبتها سلطات الاحتلال فى حق هذه البعثات بما فيها اختطاف الرعايا الأجانب المتواجدين فى هذه الأماكن. ووصف المجلس هذه الأعمال بأنها تشكل «أعمالا عدوانية وانتهاكًا صارخًا لالتزامات العراق الدولية بمقتضى اتفاقيتى ڤيينا لعام (١٩٦١) بشأن العلاقات الدبلوماسية ولعام (١٩٦٣) بشأن العلاقات القنصلية، «مما يقوض الأساس الذى تقوم عليه العلاقات الدولية وفقًا لميثاق الأمم المتحدة». وبناء عليه، طلب المجلس إلى الحكومة العراقية الكف فوراً عن هذه الممارسات التى «تشكل تصعيداً جديداً لانتهاكات القانون الدولى»، وقرر المجلس اتخاذ إجراءات عاجلة بين أعضائه من أجل توقيع جزاءات إضافية على العراق بموجب الفصل السابع من الميثاق، رداً على «استمرار انتهاك العراق للميثاق ولقرارات مجلس الأمن وللقانون الدولى». وقد صدر القرار بالإجماع.

وفى ٢٥ سبتمبر، اتخذ مجلس الأمن القرار (٦٧٠) والذى أدان «معاملة القوات العراقية للمواطنين الكويتيين بما فى ذلك التدابير الرامية إلى إرغامهم على مغادرة بلدهم، وسوء معاملة الأشخاص والممتلكات الكويتية مما يعد انتهاكًا للقانون الدولى (اتفاقية جنيف الرابعة لعام ١٩٤٩). وحيث إن هذا القرار قد توسع فى العقوبات التى فرضها المجلس على العراق كما سنرى، فقد تم تمثيل ١٣ دولة من أعضاء المجلس الخمسة عشرة بوزراء خارجيتها فى الجلسة التى اعتمد فيها القرار. وهذا يبرز بوضوح أهمية وخطورة القضية المطروحة عليه، ومدى استياء المجتمع الدولى من انتهاكات العراق السافرة لقواعد الشرعية الدولية. وقد صدر القرار بأغلبية ١٤ صوتًا مقابل صوت واحد (كوبا) حتى دولة اليمن التى كانت تتعاطف مع السياسة العراقية منذ نشوب الأزمة وجدت نفسها مضطرة إلى التصويت إلى جانب القرار.

وفى القرار (٦٧٤) بتاريخ أول أكتوبر، جدد المجلس، وبأسلوب أكثر حزمًا وصرامة، إدانته لممارسات السلطات العراقية. فقد جاء فى ديباجة القرار أن المجلس «يدين الأعمال التى تقوم بها السلطات وقوات الاحتلال العراقية من أخذ رعايا الدول الأخرى رهائن، وإساءة معاملة الكويتيين ورعايا الدول الأخرى واضطهادهم، والأعمال الأخرى التى قدمت عنها تقارير إلى مجلس الأمن، مثل إعدام السجلات السكانية الكويتية، وإرغام الكويتيين على الرحيل، ونقل السكان إلى الكويت، والقيام بشكل غير مشروع بتدمير الممتلكات العامة والخاصة فى الكويت والاستيلاء عليها، بما فيها لوازم ومعدات المستشفيات، انتهاكًا لقرارات المجلس، وميثاق الأمم المتحدة، واتفاقية جنيف الرابعة، واتفاقيتى ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، والقانون الدولى». ويعتبر العراق مسئولا عن حالات الخرق الخطيرة التى ارتكبها. بالإضافة إلى ذلك، وعلى غرار ما تقرر فى محاكمات نورمبرج وطوكيو لمجرمى الحرب العالمية الثانية، فقد اعتبر المجلس أن قادة سلطة الاحتلال العراقى مسئولون مسئولية جنائية مباشرة عن أعمال الخرق الخطيرة لاتفاقية جنيف الرابعة التى يرتكبونها أو يأمرون أو يسمحون بارتكابها. وقد صدر القرار بأغلبية ١٣ صوتًا مقابل لا شىء، وامتناع كوبا واليمن عن التصويت.

وأخيرًا صدر القرار (٦٧٨) بتاريخ ٢٩ نوڤمبر، وهو فى نظرنا أهم القرارات على الإطلاق لأنه أذن للدول الأعضاء المتعاونة مع حكومة الكويت، ما لم ينفذ العراق فى (١٥ يناير ١٩٩١)، أو قبله، القرارات سالفة الذكر تنفيذًا كاملا، أن تستخدم جميع الوسائل اللازمة لدعم وتنفيذ هذه القرارات، وإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما فى المنطقة». وقد صدر القرار بأغلبية ١٢ صوتًا مقابل صوتين (كوبا واليمن) وامتناع الصين عن التصويت. ونظرًا لأهمية وخطورة هذا الإجراء، فقد تم تمثيل، وللمرة الثانية، ١٣ دولة من دول المجلس على مستوى وزراء خارجيتها.

يتضح مما تقدم أن مجلس الأمن أدار الأزمة الدولية الحادة التى أثارها غزو العراق للكويت بشكل غير مسبوق من قبل فى إدارته للأزمات الدولية. فقد بعثت هذه الأزمة الروح من جديد إلى المجلس فاستعاد مكانته الدستورية والسياسية بعد فترة ركود طويلة دامت قرابة خمسة وأربعين عامًا. ومن ناحية أخرى، فإن إقرار حق الكويت والدول المتحالفة معها فى الدفاع عن النفس وفى ذات الوقت تفعيل «آلية الأمن الجماعى» أدى إلى المزج بين هاتين الآليتين على صعيد التطبيق العملى بطريقة مبتكرة تعكس مدى تكيف الأمم المتحدة مع التغيرات الجذرية المتلاحقة التى أفرزتها نهاية «الحرب الباردة» بين المعسكرين

الأمريكي والسوفيتي، وبداية بناء «نظام دولى جديد» يرتكز على الوفاق بين قطبى المعسكرين على أساس توازن المصالح بينهما. وبطبيعة الحال، أثار هذا النشاط المتزايد لمجلس الأمن، فى سياق إدارته للأزمة، ردود فعل متباينة فى الفقه الدولى وعلى مستوى المواقف الشعبية وسلوك الدول.

وفى الواقع، ينقسم الرأى دومًا حول تقييم دور الأمم المتحدة فى ميدان حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما بالنسبة لكل أزمة على حدة واجهتها المنظمة. ويتراوح الانقسام فى الرأى بين الإشادة المطلقة، أو التنديد المطلق، لدور المنظمة بالقياس إلى تطابق، أو عدم تطابق، ذلك الدور مع الأهداف القومية المختلفة للدول الأعضاء فى المنظمة، وبالنظر إلى التوجهات السياسية لمراقبى الساحة الدولية. فيكون تضخيمًا وتمجيداً لذلك الدور من جانب من ساعدتهم المنظمة على تحقيق أهدافهم أو توجهاتهم، ويكون تحجيمًا وتحقيراً لذات الدور، أو إنكاره كلية، من جانب الذين فشلوا فى حمل المنظمة على تحقيق أهدافهم أو تبنى رؤاهم للشئون الدولية. ولا تشذ حالة العراق والكويت عن هذا الوضع العام.

فقد أشادت بعض الدول، وبعض المراقبين، بدور الأمم المتحدة فى مواجهة «أزمة الخليج الثانية» التى ترتبت على غزو العراق للكويت (تجسدت أزمة الخليج الأولى فى الحرب العراقية-الإيرانية، ١٩٨٠-١٩٨٨)؛ لأنه اتسم بسرعة التحرك، وإيجابية الأداء، وفعالية التنفيذ. فقد بادر مجلس الأمن فور نشوب الأزمة بالتنديد بالعدوان العراقى على دولة الكويت، وسارع إلى إحياء «آلية الأمن الجماعى» بتوقيع عقوبات صارمة على العراق والتدخل العسكرى ضده. وبفضل هذه السرعة والإيجابية، نجح المجلس فى دحر العدوان العراقى، وإعادة الشرعية الدولية إلى نصابها. ولم يكتف المجلس بتحقيق هذا الهدف، ولكنه تابع أيضًا التداعيات الخطيرة التى ترتبت على مسار الأزمة وعلى أسلوب تسويتها بالقوة العسكرية فى نهاية المطاف «حرب تحرير الكويت». وقد تضمنت هذه المتابعة استحداث أدوار إضافية ومتداخلة أدت إلى تطوير وظائف المنظمة إلى آفاق جديدة تتجاوز فى بعض جوانبها منطوق نصوص ميثاقها، ولكنها لا تتعارض مع فلسفته وروحه، وتبعث الأمل فى إرساء «نظام دولى جديد» تكون ركيزته السلم، وأداته التعاون بين جميع الشعوب، من أجل تقدمها ورخائها الاقتصادى والاجتماعى على أساس من العدالة وفى بيئة دولية يسودها التسامح والحرية والاحترام المتبادل، كما جاء فى ديباجة ميثاق المنظمة(٥).

وفى المقابل، ترفض دول أخرى، وفريق آخر من المراقبين، هذه النظرة «الطوباوية» لدور الأمم المتحدة فى معالجة «أزمة الخليج الثانية»، ويتشككون فى واقعية الآمال المعقودة على استمرار ذلك الدور فى المستقبل. فإن الحديث عن «دور ذاتى» (proprio motu) قامت به المنظمة فيه تجن على الحقيقة. فلم تقم المنظمة بذلك الدور بوصفها ممثلة للمجتمع الدولى ككل، ولكن تم استخدامها كأداة لمساندة سياسية للدول التى تحالفت ضد العراق، وعلى رأساها الولايات المتحدة الأمريكية. ويرى هذا الفريق من المراقبين أنه من السذاجة القول بأن دول التحالف قد حشدت الجيوش واستخدمت أحدث الأسلحة وأساليب القتال مدفوعة فقط بعزمها على إجبار العراق على احترام قواعد القانون الدولى وإعادة الشرعية إلى نصابها. فسرعان ما تبدد ذلك السراب أمام اعتبار آخر أقل سمواً ولكنه أكثر إلحاحاً ألا وهو حماية مصالح دول التحالف فى المنطقة وعلى رأسها مصالح الولايات المتحدة بالتحديد. ولا شك أن اعتبار المصلحة هو الذى يفسر سرعة تحرك الأمم المتحدة فى مواجهة «أزمة الخليج الثانية» بينما ظلت ساكنة، أو تباطأت كثيراً، إزاء انتهاكات خطيرة أخرى للشرعية الدولية مثل استمرار احتلال إسرائيل لأراضى الغير بالقوة، أو التدخلات العسكرية الأمريكية غير المشروعة فى جرينادا، ونيكاراجوا، وبنما. . . إلخ. فالتمسك بالشرعية الدولية فى حالة العراق والكويت، وعدم التمسك بها فى حالات أخرى، يلقى ظلالا كثيفة من الشك حول استقلالية الأمم المتحدة، وتحولها إلى أداة دبلوماسية إضافية فى يد الدول التى تملك مقدرة فعلية على توجيه نشاط المنظمة على نحو يخدم مصالح تلك الدول. ومن هنا جاء اتهام الأمم المتحدة بأنها تطبق معايير مختلفة للشرعية الدولية (double standards) تبعًا لمصالح الدول الأكثر تأثيراً فى سلوك المنظمة. وفى «أزمة الخليج الثانية» بالتحديد، فإن انتهاء «الحرب الباردة»، وتردى الأوضاع فى الاتحاد السوفيتى، أسفرا عن زيادة مكانة الولايات المتحدة على المسرح العالمى بالمقارنة بغيرها من الدول الكبرى الأخرى ومن ثم سيطرتها الكاملة على الأمم المتحدة. ولذلك، فإن تدخل مجلس الأمن بسرعة وفعالية فى «أزمة الخليج الثانية» ما كان ليتحقق على النحو الذى تحقق به دون الضغوط المكثفة والطاغية التى مارستها الحكومة الأمريكية على العديد من الدول الأعضاء فى المنظمة، بما فيها الدول الكبرى الأخرى التى تتمتع بالعضوية الدائمة فى مجلس الأمن وتتحكم فى عملية اتخاذ قراراته من خلال حق «الفيتو». ومن هنا، جاء اتهام الحكومة العراقية، والحكومات الأخرى التى تعاطفت مع سياستها، لمجلس الأمن بأنه أصبح «جهازاً من أجهزة وزارة الخارجية الأمريكية»[٦]، واتهام أمين عام المنظمة بأنه «متآمر» وعميل أمريكى[٧]. وقد تبنى بعض الكتاب وجهة النظر العراقية. وفى ذلك يقول محمد

حسنين هيكل : تحول مجلس الأمن بين يوم وليلة فأصبح مجرد ختم يقوم بالتصديق على مشروعات قرارات تقدمها الولايات المتحدة، وتؤكد بها هيمنتها على الشرعية الدولية»[٨] . ويقول حسن نافعة : «أصبحت الأمم المتحدة، فى ظل موازين القوى العالمية الجديدة بعد سقوط الاتحاد السوفيتى، مجرد أداة لإضفاء الشرعية على أهداف الولايات المتحدة ومواقفها تجاه القضايا العالمية»[٩] .

وهكذا اختلف تقييم دور الأمم المتحدة فى إدارة «أزمة الخليج الثانية» بين الإشادة المطلقة، والتنديد المطلق، تبعًا لاختلاف مصالح الدول فى هذه الحالة بالتحديد، وتبعًا للتوجهات السياسية للمفكرين. وينبغى أن تطرح جانبًا هذه المواقف وهذه الآراء؛ لأنها لا تقوم على التقييم الموضوعى لدور الأمم المتحدة فى إدارة الشئون الدولية. ويرتكز هذا التقييم الموضوعى على عنصرين أساسيين : طبيعة المنظمة ومدى تمتعها بالاستقلال إزاء الدول الأعضاء فيها من جانب، ومدى شرعية القرارات التى تتخذها وفقًا لميثاقها من الجانب الآخر.

مدى استقلالية الأمم المتحدة عن الدول الأعضاء فيها

من المنظور القانونى المجرد، تتمتع هيئة الأمم المتحدة بالشخصية القانونية الدولية ومن ثم فهى تتمتع بإرادة ذاتية منفصلة عن الإرادات الفردية للدول الأعضاء فيها. فتنص المادة (٢٤) من الميثاق على أن يعهد أعضاء الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى «ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائبًا عنهم فى قيامه بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعات». فنحن هنا أمام مثال واضح لتفويض السلطات (delegation of powers) بمعنى أن الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة قد فوضت مجلس الأمن فى ممارسة بعض حقوق السيادة نيابة عنها. وبناء على هذا التفويض العام، يمارس المجلس عدة اختصاصات فى ميدان حفظ السلم والأمن الدوليين، أو إعادتهما إلى نصابهما، عملا بأحكام الفصلين السادس والسابع من الميثاق. ويتعهد أعضاء المنظمة «بقبول قرارات المجلس وتنفيذها» (المادة ٢٥).

واضح من هذه النصوص - وغيرها كثير - أن الإرادات الفردية للدول الأعضاء تتوارى أمام إرادة مجلس الأمن التى تعبر عن الإرادة الجماعية لكل أعضاء الأمم المتحدة، وليس فقط مجرد المجموع الحسابى لأصوات أعضاء المجلس.

ولكن هذه الرؤية القانونية المجردة لا تنسجم تمامًا مع الواقع الذى يؤكد أن المنظمات الدولية هى «روابط اختيارية» بين دول مستقلة ذات سيادة، وليست هيئات قضائية منوط بها تطبيق قواعد الشرعية الدولية بصرف النظر عن اختلاف مواقف الدول الأعضاء فيها. فمن طبيعة المنظمات الدولية، خاصة تلك التى تقوم بوظائف سياسية، إنها تعكس وضع المجتمع الدولى فى تطوره المستمر ومن ثم بتكيف دورها، ومدى فاعلية ذلك الدور، بالنظر إلى توازنات المصالح الفعلية لأطراف ذلك المجتمع فى زمن معين، وبالنظر إلى نوعية القضايا المطروحة عليه فى ذلك الزمن. وقد أكد ميثاق الأمم المتحدة على الطبيعة السياسية للمنظمة. بأن نص على جعل الهيئة «مرجعًا لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك الغايات المشتركة»، وعلى رأسها حفظ السلم والأمن الدوليين (المادة الأولى فقرة ٤).

وبالرغم من اقتناع الدول بضرورة إنشاء منظمات دولية تكون قادرة على تلبية احتياجاتها المشتركة فى عالم مترابط إلى أبعد الحدود، فإنها مازالت تعطى الأولوية لتحقيق أهدافها القومية الذاتية على ما عداها من مصالح المجتمع الدولى ككل. ولذلك لم يكن التنظيم الدولى فى أى وقت من الأوقات، تنظيمًا مجردًا ومنفصلا كلية عن أوضاع الدول المكونة له. فالمنظمة الدولية هى فى الأساس أداة دبلوماسية جماعية لها خصائص معينة تلجأ إليها الدول لتحقيق أهدافها القومية. ومثل أية أداة، فهى تعمل فى ظل توازن دولى دائم التطور. ولذلك، فإن نشاط المنظمات الدولية يتأثر بالضرورة بالاعتبارات السياسية من خلافات وصراعات بين الدول الأعضاء، أو من توافق كلى أو جزئى بين مصالحها. فالمنظمة الدولية، فى أدائها لاختصاصاتها، لا تنفصل كلية عن اهتمامات ومصالح الدول الأعضاء فيها. فهى ليست كيانًا مجردًا، ولكنها مرآة تعكس هذه الاهتمامات والمصالح فى توافقها أو فى تناقضاتها. فمن منظور وظيفى، يتحدد مفهوم ما يسمى «بالأهداف العامة» للمنظمة من خلال تفاعل مختلف الأهداف القومية للدول الأعضاء. وتدرك الحكومات هذه الحقيقة إدراكًا كاملا، ولذلك فإنه عند صياغتها للأهداف العامة للمنظمة وقواعدها التنظيمية، فهى تستخدم عن قصد مفردات وعبارات ذات مدلولات عامة يمكن تطويعها للخيارات السياسية للدول. ولا يغيب عن بال أحد أن تعداد أهداف المنظمة فى صيغة العموم هو أمر هام جدًا فى عملية تفسير دستور المنظمة. فإذا كانت المنظمة مقيدة بعدم الخروج عن الأهداف العامة التى حددت لها، فإنها تستطيع استخدام جميع الوسائل المشروعة لتحقيق أهدافها حتى إذا لم يوجد نص صريح يقرر هذه الوسائل مثال ذلك: «إن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم» فى العالم، بوصفها أعمالا غير قسرية لاحتواء

الصراعات الدولية، هى من ابتكار هذه الهيئة الدولية، وإن لم يكن قد جرى تعريفها أو تنظيمها بشكل محدد فى الميثاق. وهذا ما يفسر ظاهرة إن المنظمات الدولية لا تعيش واقعها دائمًا وفق منطوق نصوص دساتيرها، ولكنها تستجيب بالضرورة للتغيرات التى تطرأ على العلاقات بين الدول الأعضاء فتتغير بالتبعية اهتماماتها وأساليب أنشطتها، بل قد يتغير هيكلها التنظيمى، فى اتجاهات لم تكن مقصودة وقت صياغة هذه النصوص. وهذا ما يطلق عليه الفقه القانونى الدولى مصطلح «التعديل الضمنى» (Implicit amend-ment) لدساتير المنظمات الدولية، وما يطلق عليه علماء السياسة مصطلح «التطوير الذاتى» (Auto development) للمنظمات الدولية. فمن الطبيعى ـ إذن ـ أن تحاول الدول استخدام آليات المنظمات الدولية بما يتفق وتحقيق مصالحها القومية. ولذلك، فإن إرادات الدول احتلت منذ البداية، وما زالت تحتل، مكان الصدارة فى توجيه نشاط المنظمة. وبطبيعة الحال، فإن الدول لا تحث المنظمة على تبنى مواقف معينة إلا إذا كانت لها مصلحة فى ذلك.

ولا يشك أحد فى أن الولايات المتحدة، بوصفها دولة عظمى، تحتل مكانة متميزة فى الأمم المتحدة، ولن تتردد فى استغلال هذه المكانة لحمل المنظمة على اتخاذ مواقف تتفق وخدمة المصالح الأمريكية فى المقام الأول. ويزداد التأثير الأمريكى، بطبيعة الحال، بالقياس إلى تقلص مكانة الدول الكبرى الأخرى فى التنظيم نتيجة لتغير التوازنات الدولية. من هذا المنظور الوظيفى، يمكن القول بأن الدور الذى قامت به الأمم المتحدة فى «أزمة الخليج الثانية» من خلال مجلس الأمن، كان بدافع قوى من جانب الولايات المتحدة، وأن قرارات المجلس فى هذا الصدد قد عكست إلى درجة كبيرة إرادة الحكومة الأمريكية بالتحديد.

ولكن من ناحية أخرى، فإن الدول الأعضاء فى المنظمة ترفض انفراد أية دولة عظمى فى التعامل مع قضايا السلم والأمن الدوليين، وتصر على المشاركة الفعالة فى معالجة هذه القضايا التى ترتبط بأمنها بقدر ارتباطها بأمن الدول الكبرى المعنية، وربما بدرجة أكبر. ولذلك تسعى هذه الدول إلى استخدام آليات المنظمة الدولية لتقييد حرية أية دولة، مهما بلغت قوتها، فى الاستئثار بمعالجة قضايا السلم والأمن الدوليين، وتحقيق المشاركة الجماعية فى مواجهة هذه القضايا الحيوية التى تهم المجتمع الدولى ككل. ولا يقتصر الأمر على مجرد الرغبة فى المشاركة، ولكن ميثاق الأمم المتحدة أوجب، كما ذكرنا، على جميع الدول الأعضاء باتخاذ المنظمة مرجعًا لتنسيق تصرفات الدول الأعضاء وتوجيهها نحو

تحقيق الغايات المشتركة، وعلى رأسها حفظ السلم والأمن الدوليين. بعبارة أخرى، فإن الميثاق أسند إلى الأمم المتحدة وظيفة فى غاية الأهمية ألا وهى الحكم على مشروعية (Leg-itimization)، أو عدم مشروعية تصرفات الدول الأعضاء[١٠]. وتدرك الحكومات تمامًا مدى أهمية هذه الوظيفة، ولذلك فهى تحرص دائمًا على التصرف من خلال آليات الأمم المتحدة لتوفير غطاء الشرعية الدولية لتصرفاتها. وهذا ما فعلته الولايات المتحدة فى حالة العراق والكويت. فبالرغم من أنها كانت قادرة، بقواتها الذاتية، على تحرير الكويت من الاحتلال العراقى، فقد حرصت على أن يتم ذلك بموافقة الأمم المتحدة، ومن ثم يكتسب هذا العمل شرعية دولية واضحة، وللدلالة أيضًا على أن المواجهة لم تكن بين الولايات المتحدة والعراق، وإنما هى بين المجتمع الدولى ككل والعراق. فإذا كان تدخل الولايات المتحدة بدافع المصلحة، وليس انتصارًا للشرعية الدولية فى ذاتها، أو «العدالة» قضية الكويت[١١]، فإن ذلك لا ينفى أن الاستناد إلى قواعد الشرعية الدولية كان عنصرًا هامًا جدًا لفاعلية خدمة المصالح القومية الأمريكية. يضاف إلى ذلك أن الانتصار لقواعد الشرعية الدولية كان السند الوحيد للموقف المناوئ للعراق من جانب الدول التى لم تكن لها مصالح حيوية مباشرة فى منطقة الخليج. ولذلك نجحت الولايات المتحدة فى تعبئة شبه إجماع دولى فى مواجهة العدوان العراقى. فإجماع الدول على شجب العدوان العراقى على دولة الكويت يؤكد أهمية قواعد الشرعية الدولية فى إدارة مجلس الأمن «لأزمة الخليج الثانية»، وإن «عدالة» القضية الكويتية كانت عنصرًا هامًا وأساسيًا، وليس هامشيًا، فى تحرير الكويت، وإن لم يكن العنصر الوحيد. وإذا كانت الحكومة الأمريكية قد قامت بالدور الرئيسى فى إصدار قرارات مجلس الأمن، فإن ذلك لا يعنى أنها استأثرت بها، وفرضت إرادتها على جميع أعضاء المجلس ومنهم الدول الكبرى الأخرى. ويتضح من سياق إدارة مجلس الأمن «لازمة الخليج الثانية» أن قرارات المجلس كانت محصلة لمفاوضات ومشاورات مكثفة ومتواصلة بين الأعضاء الدائمين فى المجلس من جانب، وبينهم وبين الدول الأخرى من جانب آخر بهدف بلورة موقف جماعى يحقق مصالح غالبية الدول، لا سيما مصالح الدول الكبرى التى تهتم أكثر من غيرها بكل ما يتعلق بالسلم والأمن الدوليين فى منطقة الخليج. والقول بغير ذلك وادعاء أن قرارات المجلس ذات الصلة «بأزمة الخليج الثانية» هى قرارات أمريكية فرضت فرضًا على أعضاء المجلس الآخرين فيه تجاهل للواقع وإنكار وجود إرادات دولية أخرى، أو مصالح دولية لأربع عشرة دولة تتمتع بعضوية المجلس. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذا القول ينطوى على امتهان وتحقير لأوضاع هذه الدول التى تتحول إلى مجرد توابع للولايات المتحدة فتمتثل

لأوامرها بالرغم من أن بينها دولا كبرى تتمتع بحق «الفيتو» على مشروعات القرارات التى تتعارض مع مصالحها القومية الحيوية. فإذا توصل مجلس الأمن إلى قرار معين، فإن ذلك يعنى أن للدول الأعضاء فيه مصلحة مشتركة فى أن يتصرف المجلس على نحو معين وليس على نحو آخر. ويؤكد سياق إدارة مجلس الأمن «لأزمة الخليج الثانية» هذا الواقع. ولعل أبرز الأمثلة لذلك الأسلوب الذى اتبعه المجلس لاعتماد أهم قرارين من قراراته؛ لأنهما يتضمنان تفويضًا للدول المتعاونة مع الكويت باتخاذ تدابير قسرية ذات طبيعة عسكرية ضد العراق، وهما القرار (٦٦٥) بتاريخ ٢٥ أغسطس، والقرار (٦٧٨) بتاريخ ٢٩ نوڤمبر[١٢].

فإن القرار (٦٦٥)، الخاص بإيقاف عمليات الشحن البحرى من وإلى العراق من خلال تفتيش حمولات السفن ووجهاتها والتحقق منها، قد اتخذ بعد يومين كاملين من المناقشات المسهبة فى أروقة المجلس وفى عواصم الدول الكبرى ومع ممثلى دول العالم الثالث للتوصل إلى صيغة مقبولة من الجميع. وهذا يعنى أن الدول لم تكن متفقة تمامًا حول التدابير العسكرية التى ينبغى اتخاذها لضمان فاعلية العقوبات الاقتصادية التى فرضت على العراق، كما أنه يعنى حرص الدول على أن يعبر مجلس الأمن عن إرادة المجتمع الدولى ككل، وليس عن إرادة دولة معينة (الولايات المتحدة بالتحديد). وبالفعل، فقد أسفرت هذه المناقشات غير الرسمية عن إدخال تعديلات على مشروع القرار الأصلى الذى كانت الحكومة الأمريكية ترغب فى إقراره من المجلس. ولا شك أن صياغة القرار (٦٦٥) التى أقرها المجلس فى نهاية المطاف اكتنفها بعض الغموض وهو غموض مقصود فرضته ضرورة التوفيق بين المواقف المختلفة للدول. فقد نصت الصيغة الأمريكية الأصلية لمشروع القرار صراحة على «الحق فى استخدام القوة» ضد السفن التى تخرق الحظر الاقتصادى. وقد اعترض الاتحاد السوڤيتى كما اعترضت الصين وكثير من دول العالم الثالث ـ وإن كان لأسباب مختلفة ـ على هذه الصيغة الأمريكية. وبناء على هذه الاعتراضات، تم استبدال عبارة «استخدام القوة» بعبارة أخرى أقل وضوحًا وأقل حزمًا تدعو الدول إلى أن تتخذ «من التدابير ما يتناسب مع الظروف المحددة، وحسب الضرورة، فى إطار سلطة مجلس الأمن»، وهى عبارة عامة تحتمل أكثر من تفسير. فقد فسرها الاتحاد السوڤيتى بأنها لا تمنع استخدام القوة بشكل مطلق، ولكنها لا تجيز استخدامها إلا للضرورة القصوى. وفسرها مندوب الصين بأنها تستبعد كلية استعمال القوة العسكرية. ومن ناحية أخرى، اعترض عدد كبير من ممثلى دول العالم الثالث على

الصيغة الأمريكية الأصلية لمشروع القرار، والتي كانت تلزم جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة باتخاذ تدابير عسكرية لضمان تنفيذ حظر الشحن البحري من وإلى العراق. فقد خشيت تلك الدول، لا سيما الدول العربية، أن تستند إسرائيل إلى الصيغة المطلقة للمشروع الأمريكي للقيام بأعمال عسكرية ضد العراق بحجة تنفيذ العقوبات الاقتصادية التي فرضها مجلس الأمن على العراق. واستجابة لاعتراض تلك الدولة، نصت الفقرة الأولى من القرار (٦٦٥) على أن المجلس يطلب «من الدول الأعضاء التي تتعاون مع حكومة الكويت، والتي تنشر قوات بحرية في المنطقة في أن تتخذ من التدابير ما يتناسب. . . » أما بالنسبة للدول الأعضاء الأخرى - ومنها إسرائيل - فقد اكتفى المجلس بدعوتها إلى «التعاون حسب اللزوم» لضمان الامتثال لقرار المقاطعة الاقتصادية «مع استخدام التدابير السياسية والدبلوماسية إلى أقصى حد ممكن» واضح - إذن - أن القرار (٦٦٥) لم يكن قرارًا أمريكيًا صرفًا أذعنت له الدول الأخرى الأعضاء في مجلس الأمن، ولكن كان قرارًا جماعيًا يوفق بين المواقف المختلفة للدول الأعضاء في المجلس.

وتنطبق نفس الملاحظ على القرار (٦٧٨) بتاريخ ٢٩ نوفمبر والذي أذن «للدول الأعضاء المتعاونة مع حكومة الكويت»، ما لم ينفذ العراق في ١٥ كانون الثاني/ يناير أو قبله قرارات المجلس» باستخدام جميع الوسائل اللازمة» لدعم وتنفيذ القرار (٦٦٠) وجميع القرارات اللاحقة ذات الصلة، «وإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما في المنطقة». فقد عبرت هذه الصياغة عن موقف جماعي، ولم تعكس إذعان الدول الأعضاء في المجلس لإرادة أمريكية مهيمنة. فبعد مشاورات مكثفة ومتعددة الأطراف، تم إدخال عدة تعديلات على مشروع القرار الأمريكي الأصلي. فقد تم إسقاط لفظ «القوة» واستبداله بعبارة «جميع الوسائل اللازمة». كذلك كان الموقف الأمريكي الأصلي ألا تمتد المهلة المعطاة للعراق للانسحاب من الكويت إلى أبعد من أول يناير (١٩٩١) وقد اضطرت الحكومة الأمريكية إلى تمديد هذه المهلة إلى ١٥ يناير وذلك استجابة لرغبة الدول الكبرى الأخرى، لا سيما الاتحاد السوفيتي وفرنسا، ولرغبة غالبية الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن، ويدل هذا السياق دلالة واضحة على أن إسناد الإجماع الدولي إلى إذعان الدول للإرادة الأمريكية فيه تجن على الحقيقة، وتجاهل لطبيعة المنظمات السياسية الدولية وإمكانياتها من المنظور الوظيفي[١٣]. والأصح القول بأن المصلحة المشتركة للدول الأعضاء اقتضت أن يتصرف مجلس الأمن على النحو الذي اتخذه.

خلاصة القول: إن اتهام مجلس الأمن بأنه كان أداة طيعة لخدمة السياسة الأمريكية هو اتهام باطل من المنظور القانونى، أو على مستوى الواقع. فمن الناحية القانونية، تتمتع الأمم المتحدة بإرادة ذاتية مستقلة عن الإرادات الفردية للدول الأعضاء فيها، وإن كانت هذه الإرادات الفردية تمثل مكونات تدخل فى تشكيل إرادة الأمم المتحدة. فقرارات الأمم المتحدة ليست قرارات مجردة، ولكنها ثمرة توافق إرادات غالبية أطراف المجتمع الدولى بالقياس إلى خصوصية كل حالة على حدة. وفيما يتعلق بقضايا السلم والأمن الدوليين بالتحديد - مثل «أزمة الخليج الثانية» - فإن قرارات المجلس تعكس فى الأساس اتفاق الدول الكبرى حول أساليب معالجة هذه النوعية من القضايا، وليس الإرادة المنفردة لأية دولة مهما بلغت قوتها ومدى تأثيرها فى الشئون الدولية. وهكذا فإن إدارة مجلس الأمن «لأزمة الخليج الثانية» تقدم نموذجًا واضحا لتفاعل مبدأ الشرعية الدولية وواقع التوفيق بين المصالح القومية للدول. بعبارة أخرى، فإن الانتصار للشرعية الدولية كان يحقق فى نفس الوقت حماية مصالح غالبية الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة، لا سيما مصالح الدول الكبرى، وعلى رأسها مصالح الولايات المتحدة الواسعة فى منطقة الخليج.

مدى مشروعية قرارات مجلس الأمن

إن الحديث عن مشروعية أو عدم مشروعية قرارات مجلس الأمن ذات الصلة «بأزمة الخليج الثانية» يعتمد على مدى اتساق هذه القرارات مع القواعد التى تحكم ممارسة المجلس لاختصاصاته الصريحة أو الضمنية، وسلامة الإجراءات التى ينبغى على المجلس اتباعها فى اتخاذ قراراته وفقًا لميثاق الأمم المتحدة. وحيث إن الميثاق لم يبين بدقة القواعد التى تحكم اختصاصات المجلس، فإنه يصبح من الضرورى الاعتماد على الممارسة الفعلية للمجلس على ضوء إدراكه لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها أخذًا فى الاعتبار عمومية صياغة هذه المقاصد والمبادئ.

وغنى عن البيان أن السعى إلى استتباب السلم والأمن فى العالم يحظى بأولوية مطلقة بين مقاصد الأمم المتحدة. وقد اختص ميثاق مجلس الأمن «بالتبعات الرئيسية» فى أمر حفظ السلم والأمن الدوليين نيابة عن جميع أعضاء الأمم المتحدة (المادة ٢٤).

وعلى المستوى النظرى، يمكن تصور عدد كبير من المناهج لاستتباب السلم والأمن فى العالم بسبب تعقد طبيعة الحرب من حيث تعدد دوافعها وأطرافها. ولذلك يكون من المتعذر القضاء على هذه الظاهرة، أو حتى احتواؤها بفعالية، إلا بتطبيق عدد من الوسائل

المتكاملة ذات الوظائف الوقائية أو الرادعة . ومن أهم الوسائل الوقائية ، وأكثرها انتشارًا ، التسوية السلمية للمنازعات الدولية (الفصل السادس من الميثاق)[٤٠] أما الوسائل الرادعة فتتمثل فى اتخاذ تدابير قسرية غير عسكرية ، أو عسكرية إذا لزم الأمر ، إعمالا لآلية «الأمن الجماعى» وفقًا للفصل السابع من الميثاق .

أولا : التسوية السلمية للنزاع العراقى - الكويتى

وفيما يتعلق بالتسوية السلمية للنزاع العراقى - الكويتى ، فإنه ينبغى التفرقة بين مرحلتين : مرحلة ما قبل الغزو العراقى للكويت ، ومرحلة ما بعد الغزو .

١ - مرحلة ما قبل الغزو :

قد يبدو غريبًا أن مجلس الأمن الذى أخذ بزمام المبادرة فى التصدى «لأزمة الخليج الثانية» بعد وقوع الغزو العراقى للكويت فى (٢ أغسطس ١٩٩٠) قد اتخذ موقفًا سلبيًا تمامًا إزاء النزاع العراقى - الكويتى عندما ظهر إلى العلن منذ عام (١٩٨٩) فلم يتدخل المجلس لتسوية ذلك النزاع بالطرق السلمية قبل أن يتصاعد إلى استخدام أحد طرفيه - وهو العراق - للقوة العسكرية لتسويته . فما هى مبررات هذه السلبية؟

قد يستفاد من بعض نصوص ميثاق الأمم المتحدة أن مجلس الأمن لا يتدخل فى تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية إلا بناء على طلب أطراف النزاع ، أو بطلب من إحدى الدول الأعضاء فى المنظمة ، أو بطلب من الأمين العام للمنظمة (المادتان ٣٥ ، ٩٩) . وتنص المادة (٣٧) على أنه إذا أخفقت الدول التى يقوم بينها نزاع من شأن استمراره أن يعرض السلم والأمن الدوليين للخطر فى حله بالوسائل السلمية «وجب عليها أن تعرضه على مجلس الأمن» . كذلك يحث الميثاق الدول إلى الالتجاء إلى التنظيمات الإقليمية لتسوية المنازعات المحلية « قبل عرضها على مجلس الأمن » (المادة ٥٢) . فهل يعنى ذلك أن تدخل مجلس الأمن لتسوية نزاع معين سلميًا مرهون بتقديم طلب بذلك من أطراف النزاع ، أو من أحد أعضاء الأمم المتحدة ، أو من الأمين العام للمنظمة ، كما أنه مشروط بفشل المنظمات الإقليمية فى تسوية النزاع؟ لا نرى ذلك . فمن حق مجلس الأمن - بل من واجبه - أن يتدخل من تلقاء ذاته فى تسوية أى « نزاع » أو «موقف» يكون من شأنه تهديد السلم والأمن الدوليين ، وذلك بحكم أنه يتحمل «التبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى» (المادة ٢٤) . كما أن منح الأولوية للمنظمات الإقليمية فى التسوية

السلمية للمنازعات لا يرقى إلى مرتبة الالتزام القانونى بوجوب استنفاد شرط اللجوء إلى المنظمات الإقليمية قبل عرض النزاع على الأمم المتحدة، ولا يحول دون مباشرة مجلس الأمن لاختصاصاته فى هذا المجال « فى أية مرحلة من مراحل النزاع »، وأن « يوصى بما يراه ملائمًا من إجراءات وطرق التسوية » (المواد: ٣٤ ، ٣٦، ٥٢ فقرة ٤). فحق مجلس الأمن فى التدخل لتسوية المنازعات بين الدول بالوسائل السلمية هو حق ثابت قانونًا وغير مشروط. ومع ذلك جرى تقليد فى مجلس الأمن على عدم التدخل فى المنازعات الدولية إلا بعد إفساح المجال أمام أطراف النزاع لتسويته سلميًا بالوسائل التى يقع عليها اختيارها، وتخويل المنظمات الإقليمية أولوية تسويته. ومن أمثلة ذلك: النزاع بين لبنان والجمهورية العربية المتحدة عام (١٩٥٨) وحالة أزمة الكويت الأولى فى عام (١٩٦١) وحالة الحرب الأهلية فى لبنان فى عام (١٩٧٥). . . إلخ. ويمكن القول بأن مجلس الأمن قد اتبع نفس التقليد فى النزاع العراقى ـ الكويتى. وقد يثير هذا النهج تساؤلا حول مدى مسئولية المجلس عن وقوع غزو العراق للكويت. ويقوم هذا التساؤل على افتراض أنه لو كان المجلس قد تدخل لتسوية النزاع سلميًا عندما برز على السطح منذ عام (١٩٨٩) لحال دون غزو العراق للكويت؛ لأن هذا التدخل كان من شأنه أن يقنع قادة العراق بأن استخدامه للقوة فى هذه الحالة بالتحديد سوف يؤدى إلى مجابهة عسكرية مع المجتمع الدولى ككل[١٥]. ونحن لا نوافق على هذا الاستنتاج؛ لأنه مجرد تكهن (speculation) لا يستند إلى تحليل الواقع العراقى والكويتى فى هذه الفترة. والسؤال الأهم هو: هل كانت هناك إمكانية حقيقة للتوصل إلى حل سلمى للنزاع العراقى ـ الكويتى، سواء فى الإطار العربى أو فى إطار الأمم المتحدة؟ وإذا كان خيار الحل السلمى ممكنًا، فعلى من تقع مسئولية عدم تحقيقه والتوجه بدلا منه إلى خيار الحرب؟

من المعلوم أن جهود جامعة الدول العربية لم تسفر عن تقدم ملموس فى مجال التسوية السلمية للنزاع العراقى ـ الكويتى. فما مدى مسئولية جامعة الدول العربية عن ذلك الفشل؟ للإجابة عن هذا السؤال ينبغى التأكيد على أن جوهر التسوية السلمية يقوم على فكرة التوفيق بين المصالح المتعارضة لأطراف النزاع وما يتطلبه ذلك من ضرورة تنازل كل طرف عن بعض مطالبه إزاء الطرف الآخر للتوصل لتسوية مرضية للنزاع تأخذ فى الاعتبار حفظ المصالح القومية الهامة لجميع الأطراف.

أما فى الحالات التى يكون فيها التعارض تامًا بين ادعاءات الدول المتنازعة، وإصرار كلٍّ منها على تحقيق مطالبها بالكامل، فإن التسوية السلمية تصبح متعذرة، ويصبح الخيار

العسكرى أمرًا واردًا متى رأت الدول المعنية أن توازن القوى بينها وبين الطرف الآخر فى النزاع يسمح لها بذلك بالقياس إلى إدراك ساستها لنوعية ردود فعل الدول الأخرى إزاء هذا المسلك على الصعيدين الإقليمى والعالمى. وهذا ما حدث فى حالة النزاع العراقى - الكويتى. فقد تمسك العراق بجميع مطالبه إزاء دولة الكويت، وأصر على رضوخ الكويت لتلك المطالب، وهدد باستخدام القوة إذا لم يتم تلبيتها[١٦]. وبطبيعة الحال لا يتسع المقام لمناقشة جميع هذه المطالب[١٧]. ونكتفى بالإشارة إلى أهمها وأخطرها على الإطلاق ألا وهى قضية الحدود العراقية - الكويتية وهى قضية قانونية وحاسمة فى أزمة العلاقات العراقية - الكويتية؛ لأنها تتعلق بوضع الكويت الدولى بوصفها دولة مستقلة ذات سيادة.

ما أكثر ما كتب فى قضية الحدود العراقية - الكويتية. فقد تناولتها الأقلام بالتحليل من زوايا مختلفة أخذًا فى الاعتبار عوامل استراتيجية وسياسية واقتصادية عديدة، إضافة إلى مواقف أيديولوجية مختلفة[١٨]. ولكن ما يهمنا فى هذا المقام هو الطبيعة القانونية لهذه القضية، والتى ترتبط بوضع الكويت الدولى[١٩].

من المعلوم أن إقليم الكويت، شأنه فى ذلك شأن معظم أقاليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، قد خضع لولاية الدولة العثمانية. ولكن الحقيقة التاريخية الثابتة تؤكد أن ارتباط الكويت بالدولة العثمانية لم يتجاوز الصلة الإسلامية العامة التى كانت تربط الأقطار الإسلامية بالخلافة العثمانية دون المساس باستقلال سياسة شيخ الكويت بالفعل عن سياسة الدولة العثمانية وأحيانًا متناقضة معها[٢٠]، وذلك على خلاف ولايات الموصل وبغداد والبصرة التى كانت خاضعة للحكم العثمانى المباشر.

صحيح أن بعض الوثائق العثمانية أشارت أحيانًا إلى حاكم الكويت أنه «قائم مقام» حاكم البصرة العثمانى. ولكن هذه الإشارة لم تكن تعكس علاقة تبعية سياسية فعلية بين حاكم الكويت والدولة العثمانية. فقد تمسك حاكم الكويت بالاستقلال فى إدارة شئون بلاده. ولعل أبرز مظاهر ذلك الاستقلال ما يلى :-

- إن الحكم فى الكويت كان وراثيًا، ولم تتدخل الدولة العثمانية فى أى وقت من الأوقات فى شئون وراثة الحكم.
- درج حاكم الكويت على منح حق اللجوء السياسى لبعض الثوار ضد الحكم العثمانى ورفض تسليمهم إلى السلطات العثمانية.

- لم يرضخ حاكم الكويت لضغوط ألمانيا التى سعت، بتأييد من حكومة الأستانة، لطلب شراء منطقة ساحلية تكون محطة نهائية لخط سكة حديد بغداد - الذى كان مقرراً أن يمتد من شواطئ البوسفور إلى البصرة ومنها إلى الكويت - مؤكداً على أن الكويت وحدها هى صاحبة السيطرة على أراضيها.

- رفض حاكم الكويت وجود حامية عثمانية، أو ممثلاً للدولة العثمانية فى أراضيه. وقد استندت بريطانيا إلى هذه الوقائع الثابتة فتعاملت مع شيخ الكويت باعتباره حاكمًا مستقلا وأبرمت معه، فى سياق سياستها الاستعمارية العامة، معاهدة فى (١٨٩٩) تعرف باسم «معاهدة الحماية». وبمقتضى هذه المعاهدة، تعهد حاكم الكويت بعدم استقبال ممثل حكومة أخرى فى أى مكان «ضمن حدود أراضيه» دون موافقة الحكومة البريطانية، ويشمل هذه التعهد ممثلى الدولة العثمانية. كما تعهد حاكم الكويت، ومن يخلفه بعده، بعدم الدخول فى ارتباطات تعاقدية، وعدم التنازل عن أى جزء من أراضيه، لدولة أخرى أو لمواطنى دولة أخرى - ومنها الدولة العثمانية - دون موافقة الحكومة البريطانية مسبقًا.

وقد يتشكك البعض فى الحجية الدولية لاتفاق (١٨٩٩) ولكن، وتحسبًا لنشوب حرب أوروبية كبرى تنضم فيها الدولة العثمانية إلى «الدول المركزية» (ألمانيا والنمسا والمجر) المعادية لبريطانيا، فقد تم التوقيع، فى (٢٩ يوليو ١٩١٣)، على اتفاقية القسطنطينية التى تعرف باسم «اتفاقية الخليج» لأنها تناولت موضوع الحدود بين الدولة العثمانية من جانب وإيران من الجانب الآخر، كما أنها شملت موضوع الحدود الكويتية العثمانية. وفيما يتعلق بالكويت، نصت الاتفاقية على أن الكويت « تشكل قضاءً مستقلا فى الإمبراطورية العثمانية».

وقد اعترفت الحكومة العثمانية باستقلال شيخ الكويت فى ممارسة سلطاته فى نطاق جغرافى محدد تم تعيين حدوده الشمالية بدقة. وفى نفس الوقت، أقرت الحكومة العثمانية بصحة ونفاذ جميع الاتفاقات التى عقدها فى السابق شيخ الكويت مع الحكومة البريطانية، وعلى رأسها اتفاق عام (١٨٩٩) وهكذا عينت اتفاقية عام (١٩١٣) خط الحدود الفاصل بين الكويت (باعتبارها محمية بريطانية) من جانب، وولاية البصرة العثمانية من الجانب الآخر. ولكن قد يرفض البعض الاستناد إلى اتفاقية (١٩١٣) فى شأن تعيين الحدود الكويتية - العثمانية بحجة أن الاتفاقية المذكورة لم تستكمل إجراءات إبرامها حيث إن نشوب الحرب العالمية الأولى فى (١٩١٤) قد حال دون التصديق عليها. وهذا اعتراض

صحيح من الناحية القانونية الشكلية. ولكن ينبغى ملاحظة أن الاتفاقية المذكورة قد اتخذت وجعًا أساسيًا لتعيين حدود دولة العراق الجديدة نفسها. فقد تم الاتفاق فى معاهدة «سيفر» مع الحكومة التركية فى عام (١٩٢٠) على إدماج الولايات العثمانية - الموصل وبغداد والبصرة - فى دولة موحدة باسم «العراق». وبمقتضى عهد عصبة الأمم (١٩١٩) تم وضع دولة العراق الجديدة تحت الانتداب البريطانى، وذلك ضمن الحدود التى تم تعيينها فى اتفاقية (١٩١٣) وقد أقرت حكومة تركيا الجديدة (حكومة مصطفى كمال أتاتورك) هذا الوضع بمقتضى معاهدة «لوزان» فى عام (١٩٢٣). ومع ذلك تشير المراسلات المتبادلة، من (١٩٢٣) إلى (١٩٣٢)، بين حاكم الكويت وحكومة العراق، من خلال المسئولين البريطانيين فى كل من الكويت والعراق (باعتبار بريطانيا هى الدولة الحامية للكويت، وصاحبة الانتداب على العراق) إلى أن الحكومات العراقية المتعاقبة قد دأبت على المطالبة بالكويت باعتبارها أرضًا عراقية، إلا أن هذه المطالب اصطدمت بالرفض الكويتى/ البريطانى القاطع. وفى نهاية المطاف، وبمناسبة انضمام العراق إلى عضوية عصبة الأمم، أقرت الحكومة العراقية، فى رسالة رئيس وزرائها (نورى السعيد) بتاريخ (٢١ يوليو ١٩٣٢)، خط الحدود كما تم تعيينه فى اتفاقية عام (١٩١٣) سالفة الذكر وفى صك الانتداب على العراق. ووافق حاكم الكويت على ذلك فى رسالة بعث بها إلى الوكيل البريطانى فى الكويت بتاريخ (١٠ أغسطس ١٩٣٢) ومن المعلوم أن تبادل الرسائل بين الحكومات هو أسلوب مبسط لإبرام الاتفاقات الدولية. وقد تم تسجيل وإيداع اتفاق عام (١٩٣٢) بين العراق والكويت لدى الأمانة العامة لعصبة الأمم. وهكذا استقرت حدود الكويت نهائيًا بمقتضى اتفاق دولى ملزم لكلٍّ من الطرفين. وكان مفروضًا، بعد اتفاق الطرفين على تعيين خط الحدود بينهما (delimitation) على النحو السابق، أن يتم «فصل» الحدود على الطبيعة (demarcation) بوضع علامات مادية على مسار خط الحدود. ولكن الحكومات العراقية المتتالية أقامت عقبات عديدة للحيلولة دون عملية فصل الحدود بين البلدين، وهو أمر يفيد أن العراق سعى إلى التنصل من اتفاق عام (١٩٣٢) حين مقدرة. وفى هذا المسعى، أثار العراق، فى عدة مناسبات، قضية الحدود الكويتية وتبعية الكويت للعراق. ولعل أهم هذه المناسبات هى إبرام اتفاق بين بريطانيا وشيخ الكويت فى عام (١٩٦١) وضع نهاية للحماية البريطانية على الكويت، وإعلان إمارة الكويت دولة مستقلة كاملة السيادة. وقد تقدمت الدولة الجديدة بطلب عضوية إلى جامعة الدول العربية وإلى الأمم المتحدة. ولكن الرئيس العراقى (عبدالكريم قاسم) بادر إلى الإعلان بأن انقضاء الحماية البريطانية على الكويت يعنى ضرورة «عودة الكويت إلى

الوطن الأم العراق»، وأصدر أمرًا بتعيين الشيخ عبدالله سالم الصباح «قائمقام» للكويت تابعًا لمتصرف البصرة، «وهدد باستخدام القوة »لفرض الطاعة على الكويت[٢١]. ولكن الرئيس العراقى تراجع عن موقفه بعد أن تقدمت الكويت بشكوى إلى مجلس الأمن وإلى مجلس جامعة الدول العربية، وبعد أن عادت القوات البريطانية إلى الكويت بطلب من الحكومة الكويتية للدفاع عن استقلال البلاد. وقد حلت قوات تابعة لجامعة الدول العربية- قوات مصرية وسعودية أساسًا- محل القوات البريطانية. وقد أعقب التراجع العراقى إبرام اتفاق بين الطرفين فى أكتوبر (١٩٦٣) والذى نص صراحة على «اعتراف الجمهورية العراقية باستقلال دولة الكويت وسيادتها التامة بحدودها المبينة بكتاب رئيس وزراء العراق بتاريخ (٢١ يوليو ١٩٣٢) والذى وافق عليه حاكم الكويت بكتابه المؤرخ فى (١٠ أغسطس ١٩٣٢). وتضمن الاتفاق تشكيل «لجنة مشتركة» لفصل الحدود بين البلدين على الطبيعة «أو» ترسيم « الحدود وفقًا للمصطلح الشائع فى المنطقة). وقد تم تسجيل ذلك الاتفاق وإيداعه لدى كلٍّ من الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية. وهكذا اعترف العراق اعترافًا قانونيًا رسميًا (de jure) وصريحًا باستقلال دولة الكويت فى حدود دولية تم تعيينها بوضوح فى وثائق دولية رسمية، واعتراف المجتمع الدولى بأسره بدولة الكويت بوصفها دولة مستقلة ذات سيادة كاملة، وعلى هذا الأساس تم انضمامها إلى المنظمات العالمية والمنظمات الإقليمية.

ولكن، كما تنكر العراق لاتفاق عام (١٩٣٢)، تنكر أيضًا لاتفاق عام (١٩٦٣) فقد ادعى المسئولون العراقيون أن هذا الاتفاق الأخير لم يكتسب الصفة القانونية لعدم التصديق عليه من السلطة التشريعية فى العراق[٢٢]. كما تعمد العراق عرقلة عملية «فصل» الحدود بين البلدين على الطبيعة. فمنذ إبرام اتفاق (١٩٣٢)، تم تشكيل عدة لجان فنية لغرض «فصل» الحدود بين الطرفين، ولكن الحكومات العراقية المتتالية تعمدت عرقلة عمل هذه اللجان بشكل أو بآخر ومنعها من اتمام مهمتها[٢٣]، وبعد إبرام اتفاق عام (١٩٦٣)، بذلت الكويت محاولات كثيرة «لفصل» الحدود بين البلدين، وذلك بواسطة «اللجنة المشتركة» التى تم تشكيلها لهذا الغرض. ولكن جميع هذه المحاولات باءت بالفشل بسبب رفض الحكومة العراقية التى كانت تعتبر أن موضوع الحدود بين البلدين هو موضوع «سياسى» فى حين كانت الكويت تعتبره «فنيًا»[٢٤]. وحتى قبيل غزو العراق للكويت مباشرة، اقترحت الكويت على مجلس جامعة الدول العربية تشكيل لجنة فنية محايدة تتولى مهمة «ترسيم» (أى «فصل») الحدود بين الدولتين. ولكن العراق رفض الاقتراح بحجة أن «منازعات

الحدود بين الدول العربية يجب تسويتها بين الدول المعنية، وليس بواسطة لجان تشكلها دول عربية أخرى[٢٥].

وفى الحقيقة، فإن العراق أصر بحزم على ضرورة تغيير مسار خط حدوده مع الكويت، ناهيك عن رغبته فى ضمها بالكامل إليه، بما يسمح له بالتوسع الإقليمى فى الأراضى الكويتية تحقيقًا لأهداف استراتيچية وطموحات اقتصادية وسياسية عديدة لا يتسع المقام لمناقشتها. ومن الجانب الآخر، تمسكت الكويت بالنطاق الجغرافى لسيادتها دون انتقاص كما حددته المواثيق الدولية ذات الصلة سالفة الذكر. ومن الواضح أن خلافًا جذريًا بين موقفى الطرفين حول قضية الحدود يصعب تسويته سلميًا لتعذر التوفيق بينهما[٢٦]، ويصبح الخيار العسكرى أمرًا واردًا كأسلوب لتلبية مطالب العراق الإقليمية فى الكويت. وإذا كانت قضية الحدود قد خفت حدتها نسبيًا طوال الحرب العراقية ـ الإيرانية (١٩٨٠ـ١٩٨٨)، فقد عادت إلى الظهور من جديد بعد انتهاء تلك الحرب، وفى شكل أكثر خطورة عن ذى قبل نظرًا لتحسن وضع العراق الاستراتيچى فى منطقة الخليج بسبب انتصاره نسبيًا على إيران.

فقد توهمت القيادة العراقية أنه فى إمكانها استخدام القوة ضد الكويت دون إثارة ردود فعل مضادة وحازمة سواء من جانب الدول الخليجية الأخرى، أو من جانب الدول الكبرى التى لها مصالح حيوية فى المنطقة، لا سيما من جانب الولايات المتحدة. والمتتبع للتحركات العراقية، خاصة منذ مطلع عام (١٩٩٠)، لابد وأن يلاحظ أن إدارة العراق لنزاعه مع الكويت قامت على أساس ترجيح الخيار العسكرى وتوفير الغطاء الدبلوماسى لاستخدام القوة ضد الكويت. ويتضح هذا التوجه فى موقف العراق فى إطار أعمال «قمة مجلس التعاون العربى» فى عمان فى فبراير (١٩٩٠)، وأعمال مؤتمر القمة العربية الاستثنائية فى بغداد فى مايو (١٩٩٠) وقد تأكد هذا التوجه بشكل أوضح فى الشكوى التى تقدم بها العراق إلى جامعة الدول العربية ضد الكويت فى منتصف يوليو (١٩٩٠)، وفى مباحثات جدة فى (٣١ يوليو ١٩٩٠). ويؤكد سعد البزاز أن قرار غزو الكويت كان قد طرح للمناقشة وتم إقراره فى اجتماع محدود لمجلس قيادة الثورة عقد فى يوم (٢٧ يونيو ١٩٩٠)[٢٧]. ويستفاد من ذلك أن الغرض من الشكوى التى قدمها العراق إلى جامعة الدول العربية ضد الكويت لم يكن طلب وساطة المنظمة لتسوية النزاع بينه وبين الكويت (فقد ذكرنا أن الحكومة العراقية رفضت تشكيل لجنة فنية محايدة تقوم بعمل فصل الحدود بين البلدين)، ولكنها كانت تسجيلا لموقف العراق المتصلب إزاء الكويت فى كل ما يتعلق

بمفردات نزاعه معها[٢٨]، حيث إنه هدد باستخدام القوة ضد الكويت فى حالة عدم انصياعها لجميع المطالب العراقية. وتفصح مباحثات مؤتمر جدة فى (٣١ يوليو ١٩٩٠) ـ والذى عقد بوساطة سعودية ومصرية لإفساح المجال أمام الطرفين المتنازعين لتسوية النزاع بينهما عن طريق التفاوض المباشر ـ عن أن العراق كان قد استقر نهائيّا على اتباع الخيار العسكرى، فقد اتهمت الحكومة العراقية الكويت بالتعنت فى مباحثات مؤتمر جدة، ورفضها بالكامل لحل وسط للنزاع. وكان الحل الوسط فى المفهوم العراقى هو استجابة الكويت بالكامل «لحقوق العراق المشروعة» كما وردت فى المذكرة العراقية إلى جامعة الدول العربية بشأن «التجاوزات الكويتية»[٢٩]. ولذلك، وبالرغم من أنه كان من المفروض أن يكون مؤتمر جدة «اجتماعًا بروتوكوليّا تعقبه اجتماعات أخرى فى بغداد لبحث النزاع بين الطرفين بجدية للتوصل إلى تسويته سلميّا، فقد بادر العراق بغزو الكويت بعد يوم واحد من ختام مؤتمر جدة، دون انتظار نتائج المباحثات التى كان مقررًا أن تعقد لاحقًا. معنى ذلك أن الحكومة العراقية لم تكن تبغى، من وراء قبولها المشاركة فى مباحثات جدة، التوصل إلى تسوية نزاعها مع حكومة الكويت سلميّا ولكنها أرادت توفير غطاء دپلوماسى لعملية الغزو بحجة استحالة التوصل إلى تسوية سياسية للنزاع بسبب تعنت الحكومة الكويتية ورفضها لجميع المطالب العراقية «المشروعة»، واتخاذ ذلك التعنت المزعوم ذريعة لتبرير استخدام القوة ضدها، وهو أسلوب تقليدى فى المناورات الدپلوماسية تتبعه الدول ذات النوايا العدوانية لكى توهم المجتمع الدولى بأن الطرف الآخر فى النزاع هو الذى دفع بتعنته إلى استخدام القوة.

وهكذا أهدر العراق الفرصة التى كانت متاحة له لتسوية خلافاته مع الكويت فى إطار جامعة الدول العربية خاصة وأن الشواهد كانت تشير، مع مطلع التسعينيات، إلى أن التدهور الذى عانى منه التنظيم العربى منذ منتصف السبعينيات وحتى أواخر الثمانينيات (بسبب توجه مصر إلى تسوية النزاع مع إسرائيل بشكل انفراد، وبسبب الحرب العراقية ـ الإيرانية) كان آخذًا فى الانحسار، وظهرت بوادر إيجابية مشجعة لإعادة بناء جسور التعاون بين الدول العربية، ولكن الحكومة العراقية أهدرت هذه الفرصة، وأقدمت على غزو الكويت وإعلان ضمها إلى العراق. فالأمر بالنسبة لحكومة العراق لم يكن مجرد تسوية قضايا خلافية بين البلدين بقدر ما كان التوسع فى الكويت ومنها فرض هيمنة العراق على منطقة الخليج، واستخدام هذه الهيمنة لتحقيق زعامة عراقية للعالم العربى بأكمله، ومجدًا شخصيّا للرئيس صدام حسين باعتباره موحد الأمة العربية وقائدها. وفى ظل هذا

الوضع لم يكن من المتوقع أن تنجح جامعة الدول العربية فى تحقيق تسوية سلمية للنزاع العراقى . الكويتى[٣٠] . ومع ذلك ، فإنه بعد واقعة غزو العراق للكويت فى (٢ أغسطس ١٩٩٠)، ظل السؤال مطروحًا حول إمكانية تسوية النزاع بين البلدين بالطرق السلمية، دون حاجة إلى استخدام القوة العسكرية لإجبار العراق عل الانسحاب من الكويت .

٢ـ التسوية السلمية بعد واقعة الغزو

لقد أصبحت التسوية السلمية للنزاع العراقى الكويتى ، وكذلك التسوية السلمية للأزمة الدولية التى ترتبت على غزو العراق للكويت، مرهونة بقمع العدوان العراقى، وإجبار العراق على إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل واقعة الغزو (statu quo ante) . وهذا ما نص عليه قرار مجلس الأمن رقم (٦٦٠) بتاريخ (٢ أغسطس ١٩٩٠) والذى أدان، كما ذكرنا، الغزو العراقى وطلب من العراق بأن يسحب جميع قواته فورًا ودون قيد أو شرط من الكويت، ودعوة العراق والكويت إلى البدء فى مفاوضات لتسوية خلافاتهما بعد تحقق ذلك الشرط . فهل كانت هناك إمكانية لتحقق ذلك الشرط دون حاجة إلى استخدام وسائل القسر المختلفة ، بما فيها الوسائل العسكرية إذا لزم الأمر ، لإجبار العراق على سحب قواته من الكويت ، وعودة حكومتها الشرعية إلى البلاد؟

لقد ذهب رأى إلى أنه كان للعراق مطالب محددة «ومشروعة» فى الكويت (هكذا!!) ومن ثم ، فإن الحل السلمى للأزمة الدولية التى ترتبت على غزو العراق للكويت لا يستقيم ومطالبة العراق بالانسحاب من الكويت دون قيد أو شرط . وكان العراق مستعدًا للتسوية السلمية للأزمة ، ولكنه وجد أن جميع أبواب الحل السلمى كانت مغلقه أمامه[٣١] .

ونحن نستبعد هذا الرأى الذى يقر ضمنًا مشروعية غزو العراق للكويت، وأن أى حل سلمى للأزمة يجب أن يسلم أولا بمشروعية الغزو وضم الكويت إلى العراق[٣٢] .

وذهب رأى آخر[٣٣] إلى أن مجلس الأمن اهتم بتوقيع العقاب بمرتكب العدوان أكثر من اهتمامه باستكشاف وبحث آفاق تسوية سلمية للأزمة التى ترتبت على غزو العراق للكويت . والدليل على ذلك أن قرار المجلس بفرض الحظر الاقتصادى على العراق قد اتخذ قبل أقل من أربعة أيام فقط من وقوع الغزو . ومعنى ذلك ، أن المجلس قد رجح منطق الحرب على منطق التسوية السلمية ؛ لأنه أعطى أولوية لقمع العدوان على حساب التسوية السلمية .

ونحن لا نتفق وهذا التقييم لدور مجلس الأمن. وفى هذا الصدد ينبغى التمييز بين تسوية النزاع العراقى ـ الكويتى من جانب، وتسوية الأزمة الدولية التى ترتبت على غزو العراق للكويت فى الجانب الآخر.

وفيما يتعلق بتسوية النزاع العراقى ـ الكويتى، فقد دعا مجلس الأمن إلى تسويته عن طريق التفاوض، وعبر عن تأييده لجميع الجهود الدولية المبذولة فى هذا الصدد، وبوجه خاص جهود جامعة الدول العربية. وقد رأينا أن جميع محاولات التسوية قد باءت بالفشل قبل واقعة الغزو، وقد أصبحت التسوية مستحيلة بطبيعة الحال بعد الغزو وإعلان العراق ضم الكويت إليه.

وفيما يتعلق بتسوية الأزمة الدولية التى ترتبت على غزو العراق للكويت، فقد طلب مجلس الأمن، بمقتضى القرار (٦٦٩) ـ وبحكم مسئوليته عن إعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما ـ من العراق أن يسحب قواته فوراً ودون قيد أو شرط من الكويت. ولم يلجأ المجلس إلى توقيع العقوبات الاقتصادية على العراق، ثم التدخل العسكرى ضده، إلا بعد أن رفضت الحكومة العراقية الالتزام بنص القرار (٦٦٠) بسحب القوات العراقية فوراً من الكويت. فقد صرح مندوب العراق أمام مجلس الأمن أن الأحداث فى الكويت هى مسألة داخلية ليست من اختصاص مجلس الأمن[٣٤]. وقبيل انعقاد مؤتمر القمة العربية الطارئة فى القاهرة (٩-١٠ أغسطس ١٩٩٠)، أعلن العراق ضم الكويت إليه. وفى هذه المناسبة، أكد «عزة إبراهيم» نائب رئيس مجلس قيادة الثورة العراقى على أن «العراق يعتبر ضمه للكويت إجراءً نهائيًا لا رجعة فيه، ولا تفاوض ولا تنازل؛ لأنها جزء من التراب الوطنى العراقى»[٣٥]. فما هى طبيعة الحل السلمى للأزمة إذا تم استبعاد تخلى العراق عن الكويت؟ وكيف يمكن القول بعد ذلك بأن مجلس الأمن قد غلب منطق القمع على منطق التسوية السلمية؟[٣٦] فإن الموقف برمته كان فى يد النظام العراقى. فإذا انسحب من الكويت انتهى كل ما ترتب على الاستفزاز الذى أحدثه احتلاله للكويت من استعدادات عسكرية ليس فقط انتصاراً للشرعية الدولية، ولكن أيضًا لحماية مصالح إقليمية ودولية حيوية فى المنطقة. وحيث إن العراق لم يقدم على غزو الكويت ليخرج منها طواعية وإنما ليحقق أطماعًا قومية عراقية مزعومة، فقد تمسك بالكويت حتى حدث التدخل العسكرى ضده بالفعل. ومن ثم، يكون العراق مسئولا مسئولية كاملة عن نشوب «حرب الخليج الثانية»؛ لأنه أهدر الفرصة التى كانت متاحة له للخروج من الأزمة بانسحابه من الكويت[٣٧].

إزاء رفض العراق إنهاء عدوانه على دولة الكويت، أصبح التدخل القسرى ضده أمرًا يفرضه واقع الحال. فما مدى مشروعية ذلك التدخل القسرى؟

إن التدخل القسرى يشمل استخدام أحد أسلوبين: الدفاع الشرعى عن النفس، وتطبيق آلية الأمن الجماعى. وإلى جانب الشروط الخاصة لمشروعية كل من الأسلوبين، فقد ثار تساؤل حول توقيت اتباع هذين الأسلوبين: هل يكون التطبيق بالتتابع، أم يمكن أن يكون بالتوازى؟

لقد ذكرنا أن مجلس الأمن قد أكد على «الحق الطبيعى فى الدفاع عن النفس فرديًا أو جماعيًا، ردًا على الهجوم المسلح الذى قام به العراق ضد الكويت، وفق المادة (٥١) من الميثاق» (القرار ٦٦١ بتاريخ ٦ أغسطس ١٩٩٠). كذلك طلب المجلس من «الدول التى تتعاون مع حكومة الكويت» أن تتخذ من التدابير العسكرية - البحرية والجوية - ما يتناسب مع الظروف، وحسب الضرورة، لإنفاذ العقوبات الاقتصادية التى فرضها المجلس على العراق (القرار ٦٦٥ بتاريخ ٢٥ أغسطس، والقرار ٦٧٠ بتاريخ ٢٥ سبتمبر)، و «إعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما فى المنطقة (القرار ٦٧٨ بتاريخ ٢٩ نوفمبر). وقد أكدت هذه القرارات الثلاثة (٦٦٥، ٦٧٠، ٦٧٨) على ما ورد فى القرار (٦٦١) الخاص بحق الدول فى الدفاع الشرعى عن النفس.

وحيث إن منطق فرض العقوبات يقوم على مفهوم «الردع» وهو من صميم آلية الأمن الجماعى، فقد أصبحت قوات الدول المتعاونة مع الكويت، وبتفويض من المجلس، أداة ذلك الردع، كما أنها أصبحت مكلفة بإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما فى المنطقة، وهى الوظيفة الأساسية لآلية الأمن الجماعى، وليس فقط دحر العدوان العراقى على دولة الكويت. وهكذا جمعت «حرب تحرير الكويت، وبالتوازى، بين تطبيق آليتى «الدفاع الشرعى» و«الأمن الجماعى» فى نفس الوقت.

وقد انتقد البعض هذا التداخل و«الخلط» بين آليتين مختلفتين تمامًا وهو أمر - إلى جانب عدم مشروعية تفويض مجلس الأمن للدول المتعاونة مع الكويت فى تطبيق آلية الأمن الجماعى نيابة عنه - يفسد مشروعية قرارات المجلس.[٣٨] ونحن لا نتفق وهذا الرأى؛ فإن المجلس لم «يخلط» بين آليتين مختلفتين تمامًا بمعنى أنه لم يميز بينهما. كل ما فى الأمر، وكما أوضحنا فى مقام آخر، فإن «التداخل» - وليس «الخلط» - بين آليتى الدفاع الشرعى والأمن الجماعى يرجع إلى التوسع، على مستوى الفقه وعلى مستوى التطبيق، فى مفهوم الدفاع الشرعى، بحيث أصبح يتضمن بعدًا عقابيًا بهدف «ردع» المعتدى ومنعه من تكرار

عدوانه فى المستقبل. ولا شك أن تفويض مجلس الأمن لقوات التحالف «بردع» العراق يعزز هذا المفهوم الموسع والسائد لآلية الدفاع الشرعى عن النفس. وهكذا تداخلت الآليتان فى التطبيق العملى بحيث أصبح من المتعذر الفصل بينهما بشكل مطلق. وهذا ما فعله مجلس الأمن فى إدارته للأزمة الدولية التى ترتبت على غزو العراق للكويت.

وفى حقيقة الأمر، فإن قضية مشروعية «حرب تحرير الكويت» إنما تتعلق بمدى التزام قوات التحالف بالضوابط التى يفرضها القانون الدولى المعاصر على ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس، كما تتعلق بمدى شرعية التفويض الذى منحه مجلس الأمن للدول المتعاونة مع الكويت بتطبيق آلية الأمن الجماعى نيابة عنه.

أولا: الدفاع الشرعى «وحرب تحرير الكويت»

استنادًا إلى نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة، لا يشك أحد فى مشروعية الحرب التى شنتها قوات الدول المتعاونة مع حكومة الكويت ضد العراق بوصفها نموذجًا واضحًا لممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس فى مواجهة الهجوم المسلح العراقى ضد دولة الكويت. وقد أكد مجلس الأمن هذه المشروعية فى القرارات: (٦٦١، ٦٦٥، ٦٧٠، ٦٧٨). ولكن من المعلوم أن المادة (٥١) من الميثاق تضع قيودًا موضوعية وإجرائية محددة على ممارسة حق الدفاع الشرعى. ومن أهم هذه القيود ما يتعلق بتوقيت نهاية حالة الدفاع الشرعى، ومنها ما يتعلق بتطبيق مبدأ «التناسب».

وفيما يتعلق بنهاية حالة الدفاع الشرعى، فإن التدابير التى تتخذ عملا بحق الدفاع الشرعى هى تدابير مؤقتة يجب أن تتوقف عند ممارسة مجلس الأمن لاختصاصاته وفقًا لآلية الأمن الجماعى كما تم تقنينها فى الفصل السابع من الميثاق. وقد ذهب رأى إلى القول بأنه «بمجرد أن يشرع مجلس الأمن فى اتخاذ التدابير التى يراها ملائمة لعلاج الأزمة، تتوقف آلية الدفاع الشرعى عن الدوران لتحل محلها آلية الأمن الجماعى، ويصبح مجلس الأمن هو الجهة المنوط بها شرعًا إدارة الأزمة والسيطرة على مسارها»[٣٩].

هذا الرأى يلتزم بحرفية منطوق نص المادة (٥١) من الميثاق. ولكن، وكما سبق أن لاحظنا، فإن الرأى الغالب فى الفقه الدولى، وكذلك سلوك الدول، يأخذ بتفسير واسع لنص المادة (٥١)، ويؤكد على أن استخدام القوة فى حالة الدفاع الشرعى لا يتوقف بمجرد تدخل مجلس الأمن فى إدارة الأزمة بإدانة العدوان أو حتى بتوقيع عقوبات اقتصادية

وسياسية ودبلوماسية على الدولة المعتدية، فهو لن يتوقف إلا عندما يتخذ المجلس تدابير الشق العسكرى لآلية الأمن الجماعى لدفع العدوان وردع[٤٠] الدولة المعتدية. وقد تبنى مجلس الأمن هذا التفسير الواسع لنص المادة (٥١) فى سياق إدارته للأزمة الدولية التى ترتبت على غزو العراق للكويت (القرار ٦٦١).

وفى رأينا، فإنه لا يوجد مانع قانونى فى الميثاق يحول دون استمرار حالة الدفاع الشرعى بالتوازى والتزامن مع تدابير الأمن الجماعى غير العسكرية. فإن الهدف الأساسى للدفاع الشرعى هو دفع العدوان، بينما الهدف الأساسى للأمن الجماعى هو استتباب السلم والأمن الدوليين والذى يتضمن بالطبع وضع نهاية للعدوان، ولكنه يتضمن أيضًا مفهوم «الردع» من خلال حرمان الدولة المعتدية من وسائل تكرار العدوان فى المستقبل (سبق أن لاحظنا أن الدفاع الشرعى عن النفس فى مفهومه السائد الآن يشمل أيضًا هدف الردع). والإشكالية الأساسية فيما يتعلق بالتدخل العسكرى ضد العراق ترجع إلى ازدواجية مهمة قوات الدول المتعاونة مع حكومة الكويت، والتى أذن لها مجلس الأمن بتطبيق الشق العسكرى لآلية الأمن الجماعى، إلى جانب ممارستها لحق الدفاع الشرعى عن النفس. فالإشكالية الأساسية لا تتعلقْ بتزامن آلية الدفاع الشرعى وآلية الأمن الجماعى، ولكنها تتعلق بمدى مشروعية تفويض قوات التحالف بتطبيق آلية الأمن الجماعى كما سنرى.

ومن ناحية أخرى، أثار التدخل العسكرى ضد العراق إشكالية الالتزام بمبدأ «التناسب» الذى يعنى استخدام القوة العسكرية بالقدر الذى يحقق الهدف المقصود دون غيره من أهداف. ويطبق مبدأ «التناسب» بالطبع على آلية الدفاع الشرعى عن النفس، وآلية الأمن الجماعى على السواء، أخذًا فى الاعتبار الهدف المزدوج للتدخل العسكرى ضد العراق، ألا وهو «تحرير الكويت من جانب، و«ردع» العراق من جانب آخر لمنعه من معاودة العدوان، والعمل على استتباب السلم والأمن الدوليين فى المنطقة.

وقد انتقد كثيرون «حرب تحرير الكويت» (أو «عاصفة الصحراء»)؛ لأن قوات التحالف بقيادة الولايات المتحدة تجاوزت هدف «التحرير» وهدف «الردع» معًا، ودخلت فى حرب مفتوحة ضد العراق بهدف تدمير قواته العسكرية والاقتصادية تدميرًا كاملا، وإخراجه نهائيًا من معادلة التوازن فى المنطقة، ويرجع هذا الانحراف إلى أن مجلس الأمن لم يمارس حقه فى الرقابة والإشراف على تنفيذ العمليات العسكرية التى أذن بها، وهو الأمر الذى ينال من شرعيتها[٤١].

هذا الانتقاد يقوم على افتراض ينبغى إثباته، وليس الاكتفاء بتأكيده، وهو يثير إشكاليتين رئيسيتين: الإشكالية الأولى ذات طبيعة قانونية وفنية لأنها تتعلق بتقييم مشروعية الأعمال القتالية لقوات التحالف على ضوء قواعد «قانون الحرب» (jus in bello)، والإشكالية الثانية قانونية وسياسية لأنها تتعلق بمشروعية التفويض الذى منحه مجلس الأمن لقوات التحالف بتطبيق آلية «الأمن الجماعى» نيابة عنه.

ولا يتسع المقام لتحليل متعمق للإشكالية الأولى؛ لأنها تدخل أساسًا فى دائرة اختصاص الخبراء العسكريين الذين يملكون المعرفة الضرورية لتقييم مدى التزام قوات التحالف بمبدأ «التناسب»، والإجابة عن سؤال محدد وهو: هل كان فى الإمكان تحرير الكويت، وردع العراق، دون ضرب العمق العراقى وتدمير جزء كبير من قدراته العسكرية واللوجستية والاقتصادية وبنيته الأساسية، أخذًا فى الاعتبار «الضرورة العسكرية والرغبة المشروعة فى تقليل حجم خسائر قوات التحالف إلى أقل قدر ممكن؟[٤٢]».

أما الإشكالية الثانية فتتعلق بمدى مشروعية التفويض الذى منحه مجلس الأمن لقوات التحالف بتطبيق آلية «الأمن الجماعى» نيابة عنه.

ثالثا: آلية الأمن الجماعى و«حرب الخليج الثانية»

سبق أن ذكرنا أن تقييم مشروعية قرارات مجلس الأمن تعتمد على مدى اتساق هذه القرارات مع القواعد الموضوعية والإجرائية التى تحكم ممارسة المجلس لاختصاصاته الصريحة أو الضمنية. فهل تفويض مجلس الأمن لقوات الدول المتعاونة مع حكومة الكويت بتطبيق آلية «الأمن الجماعى» نيابة عنه هو تفويض مشروع قانونًا؟

حيث إن ميثاق الأمم المتحدة لم يأت بإجابة واضحة ومحددة عن هذا التساؤل، فإنه، عند بحث قضية مشروعية قرارات مجلس الأمن، يصبح من الضرورى، الاعتماد على الممارسة الفعلية لهذا الجهاز. ولا ريب أن من شأن ذلك إمكان إثارة الخلاف فى الرأى: فما قد يراه البعض تجاوزًا لسلطات المجلس (ultra vires/ exces de pouvoir)، أو انحرافًا فى استخدام السلطات التى منحها إياه الميثاق (detournement de pouvoir)، قد يراه البعض الآخر سلوكًا مشروعًا بحكم أن المجلس هو صاحب الاختصاص فى تفسير نصوص الميثاق المتعلقة بوظائفه وبسلطاته[٤٣].

حيث إن ميثاق هيئة الأمم المتحدة يحرم بشكل قطعى استخدام القوة، وحتى التهديد باستخدامها، ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة، فقد أصبح لزامًا على نهيئة أن تتصدى للعدوان العراقى الفج على دولة الكويت والذى أخل إخلالا سافرًا بالسلم وبالأمن الدوليين فى منطقة الخليج على أقل تقدير. وقد وضع الميثاق تنظيمًا دقيقًا للتدخل فى مثل هذه الحالات من خلال ما أصبح يعرف اصطلاحًا بآلية «الأمن الجماعى» على النحو المحدد فى الفصل السابع من الميثاق.

ودون الدخول فى التفاصيل، يكفى التذكير بأن آلية «الأمن الجماعى»، كما قننها الفصل السابع من الميثاق، تتضمن اتخاذ تدابير متدرجة، أو متزامنة، لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادتهما إلى نصابهما. وأول هذه التدابير هو إدانة العدوان، ومطالبة الدولة المعتدية بإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل وقع العدوان. وإذا لم تمتثل الدولة لهذا الطلب، فإن مجلس الأمن يقرر ما يجب اتخاذه ضدها من تدابير قسرية «لا تتطلب استخدام القوات المسلحة» (المادة ٤١)، أى توقيع جزاءات سياسية أو اقتصادية لحملها على تنفيذ قرارات المجلس. وإذا رأى المجلس أن هذه التدابير «لا تفى بالغرض أو ثبت أنه لم تف به، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولى ولإعادته إلى نصابه» (المادة ٤٢). فآلية «الأمن الجماعى» تتضمن ـ إذن ـ ثلاثة عناصر: الإدانة، وتوقيع الجزاءات غير العسكرية، وأخيرًا التدخل العسكرى المباشر. وقد يكتفى المجلس بمجرد إدانة العدوان لما يمثله ذلك من ضغط معنوى، بحكم قوة تأثير الرأى العام، يحمل الدولية المعتدية على الرجوع عن عدوانها. وقد يجمع المجلس، بشكل متدرج أو متزامن وفق مقتضى الحال، بين هذه العناصر الثلاثة. وهذا ما حدث فى سياق إدارته للأزمة الدولية التى ترتبت على غزو العراق للكويت، كما يتضح من العرض السابق لقرارات المجلس ذات الصلة بهذه الأزمة. فقد انتقل المجلس من دائرة تطبيق المادة (٤١) إلى دائرة تطبيق المادة (٤٢)، أى تطبيق الشق العسكرى لآلية «الأمن الجماعى»[٤٤] هذه النقلة أثارت جدلا حادًا حول قضيتين رئيسيتين. والقضية الأولى، تتعلق بمبدأ فرض العقوبات على العراق، ومدى موائمة تدرجها، وهو أمر اعتبره البعض تغليبًا لمنطق الحرب على منطق التسوية السلمية. وقد تناولنا هذه القضية من قبل. أما القضية الثانية فتتعلق بمدى التزام مجلس الأمن بالقيود الإجرائية التى وضعتها المادة (٤٣) من الميثاق فى شأن التدخل العسكرى المباشر ضد الدولة المعتدية، كما أنها تتعلق بمدى مشروعية تفويض المجلس لدولة أو لمجموعة من الدول للقيام باختصاصاته فى هذه الشأن.

من الناحية التقنية الصرف، فإن مجلس الأمن هو الذى يضع الخطط اللازمة لاستخدام القوة المسلحة ضد أية دولة تهدد السلم الدولى، أو تخل به، أو ترتكب عملا من أعمال العدوان، وذلك بمساعدة «لجنة أركان الحرب» التى تشكل من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن أو من يقوم مقامهم (المواد: ٤٥ إلى ٤٧ من الميثاق). كذلك فإن تشكيل القوات التى تضعها الدول تحت تصرف المجلس يكون" بناء على طلبه، وطبقًا لاتفاق أو اتفاقيات خاصة» (المادة ٤٣ فقرة ١). وحيث إن هذه الإجراءات لم تتبع فى حالة العدوان العراقى على الكويت، يخلص البعض إلى القول بأن مجلس الأمن قد تجاوز حدود اختصاصاته كما هى مقررة فى الميثاق، ومن ثم فإن حرب «عاصفة الصحراء» تكون غير مشروعة؛ لأنها لم تتم وفق الترتيبات المنصوص عليها فى المواد المذكورة[٤٥].

ونرى أن هذا الرأى، وإن استند إلى منطق قانونى سليم، فهو من قبيل التجريد النظرى، فهو يتقيد بحرفية النصوص القانونية، ولكنه يتجاهل التطور الذاتى للمنظمات الدولية بفعل تطور البيئة الدولية ذاتها. فمن المعلوم أنه قد استحال على مجلس الأمن، منذ نشأته، التقيد بالتدابير الإجرائية المقررة فى المواد من (٤٣) إلى (٤٧) من الميثاق بسبب تعارض مصالح ومواقف الدول الكبرى التى تتمتع بحق «الفيتو». فهل معنى ذلك أن يقف المجلس عاجزًا كلية عن القيام بوظيفته الأساسية فى حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما؟

فى الحقيقة، إن منطق كل تنظيم سياسى دولى يفترض قدرًا من المرونة يسمح للمنظمة الدولية بممارسة الوظائف المنوطة بها، دون التقيد بحرفية النصوص القانونية التى تضع الأطر الإجرائية لممارسة هذه الوظائف، وهذا ما فعلته الأمم المتحدة منذ نشأتها وحتى الآن. فقد قامت المنظمة بأنشطة عسكرية ميدانية كثيرة ومتنوعة لحفظ السلم والأمن الدوليين (Peace- Keeping Operations) دون أن يكون لهذه الأنشطة سند واضح من نصوص الميثاق، ولكنها تنسجم تمامًا مع روحه، أى مع الهدف العام الأساسى الذى قامت من أجل تحقيقه وهو حفظ السلم والأمن فى العالم واستقرار العلاقات بين الدول. وتحقيقًا لهذا الهدف العام الرئيسى، لا يوجد فى الميثاق مانع قانونى، فى نظرنا، فى أن يرخص مجلس الأمن لقوات الدول المتحالفة مع دولة الكويت ليس فقط بالاستمرار فى ممارسة حقها الطبيعى فى الدفاع الشرعى عن النفس، ولكن أيضًا تكليفها بتنفيذ قرارات المجلس وردع العدوان العراقى نيابة عنه. صحيح أن المادة (٤٢) من الميثاق الخاصة بالشق العسكرى لآلية الأمن الجماعى ترتبط إجرائيًا بنص المادة (٤٣) التى تنص على إبرام

اتفاقات خاصة بين مجلس الأمن والدول الأعضاء فى شأن تكوين القوات العسكرية التى يستخدمها المجلس فى تحقيق السلم والأمن فى العالم ولكن هذا الربط الإجرائى ليس حتميًا، ولا يجب اتخاذه ذريعة لتنصل الدول من التزامها بتنفيذ قرارات المجلس (المادة ٢٥)، والتزامها بمعاونة الأمم المتحدة فى كل ما تتخذه من تدابير لتحقيق الأهداف العامة التى قامت من أجلها. وقد نصت المادة (٤٨) صراحة على أن «الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولى يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء، وذلك حسبما يقرره المجلس». وتنص المادة (٤٩) على أن يتضافر الأعضاء على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التى يقررها المجلس.

خلاصة القول: إن تفويض مجلس الأمن صلاحيات لقوات التحالف للقيام بمهمة تحقيق الأمن الجماعى فى منطقة الخليج يتسق وروح الميثاق، بل إنه لا يتعارض مع نصوصه كما تم تفسيرها وتطبيقها وتطويرها بحكم تواتر العمل داخل المنظمة[٤٦]. بعبارة أخرى، فإن مجلس الأمن، وإن لم يتدخل مباشرة فى مواجهة العراق عسكريًا، فقد أضفى صفة «الشرعية» (Legitimization) على الأعمال العسكرية التى قامت بها قوات التحالف فى إطار آلية الأمن الجماعى المطورة من جانب، وبوصفها مفوضة من المجلس بتنفيذ هذه الآلية من الجانب الآخر[٤٧].

ولكن من ناحية أخرى، لا يكفى أن تصدر قرارات مجلس الأمن متفقة مع القواعد القانونية المنظمة لاختصاصات المجلس وممارسة سلطاته، ولكن ينبغى أيضًا إخضاع تطبيق هذه القواعد لإشراف ورقابة المجلس. فإن تخلى هذا الأخير عن إشرافه ورقابته قد يغرى الدول المفوضة بالقيام بأعمال عسكرية نيابة عنه على الانحراف بهذه القرارات عن الهدف الذى صدرت من أجله، الأمر الذى ينال بالضرورة من شرعيتها. وقد ذهب البعض إلى القول بأنه فى الفترة منذ قرارى التفويض فى (٢٩ نوفمبر ١٩٩٠) (القرار ٦٧٨) وحتى إعلان وقف إطلاق النار فى (٢٧ فبراير ١٩٩١) من جانب دول التحالف، لم يمارس مجلس الأمن أى تأثير على مسار الأزمة فى أشد مراحلها حساسية. وقد أدى ذلك إلى أن الولايات المتحدة ـ قائدة قوات التحالف ـ حولت «عاصفة الصحراء» إلى حرب لتدمير العراق[٤٨].

ونحن لا نذهب بالاتهام إلى هذا الحد. فقد رأينا أن مجلس الأمن مارس من خلال «لجنة العقوبات» وظيفة الرقابة على الأعمال العسكرية المحدودة التى أذن بها لقوات التحالف لتطبيق قرارات المقاطعة الاقتصادية للعراق. بالإضافة إلى ذلك، فإنه «بمقتضى

القرار (٦٧٨)، طلب المجلس من الدول المعنية أن توالى إبلاغ مجلس الأمن تباعًا بالتقدم المحرز فيما يتخذ من إجراءات « فى أداء التفويض الممنوح لها. صحيح أن الإبلاغ لا يتضمن التزام الدول بتقديم تقارير مفصلة عن طبيعة العمليات العسكرية التى تقوم بها، أو نوعية الأسلحة التى تستخدمها، أو تحديد المدة التى تتطلبها هذه العمليات. فإن المجلس ليس فى وضع يسمح له بتقييم هذه الأمور الفنية فى ظل تجمد نشاط «لجنة أركان الحرب» المنصوص عليها فى المادة (٤٧) من الميثاق. ولذلك اكتفى المجلس بتحديد الهدف من العمليات العسكرية، وهو تحرير الكويت وإعادة السلم والأمن الدوليين إلى المنطقة كما ذكرنا، تاركًا لقوات التحالف سلطة تقديرية فيما يتعلق بالوسائل اللازمة لتحقيق ذلك الهدف دون أن يتخلى المجلس عن رقابته العامة على مجمل سلوك قوات التحالف، ويتضح ذلك من القرار (٦٨٦) بتاريخ (٢ مارس ١٩٩١) والخاص بترتيبات وقف إطلاق النار، ومن القرار (٦٨٧) بتاريخ (١٣إبريل ١٩٩١) والخاص بوضع نهاية رسمية للحرب ضد العراق. ففى هذين القرارين، لم يلاحظ المجلس أن قوات التحالف قد تجاوزت التفويض الممنوح لها. على العكس من ذلك، فقد فرض المجلس على العراق عدة تدابير إضافية تتعلق بالحد من قدراته العسكرية، وفرض قيود صارمة على إمكانية قيامه بتطوير تلك القدرات فى المستقبل.

* * *

المبحث الثانى

التدخل العسكرى ضد العراق للاعتبارات الإنسانية[٤٩]

لقد ذكرنا أن الهدف من «حرب الخليج الثانية» كان هدفًا مزدوجًا: تحرير الكويت من جانب، و«إعادة السلم و الأمن الدوليين إلى نصابهما فى المنطقة» من جانب آخر. ولذلك فإن التدخل الدولى ضد العراق لم يتوقف عند مرحلة فرض السلم من خلال دحر العدوان العراقى على دولة الكويت، ولكن كان ينبغى أيضًا الانتقال إلى مرحلة حفظ السلم والأمن فى المنطقة. وقد أكد مجلس الأمن من جديد هذا الهدف الأخير فى ديباجة القرار (٦٨٦) بتاريخ (٢ مارس ١٩٩١) بقوله: إن المجلس يضع فى اعتباره، فى التعامل مع مرحلة ما بعد تحرير الكويت، « التأكد من النوايا السلمية للعراق» بشأن استعادة السلم

والأمن الدوليين فى المنطقة. وقد أثار هذا الهدف الأخير إشكاليتين رئيسيتين. الإشكالية الأولى تتعلق بسياسة العراق الداخلية ومدى ارتباطها بحفظ السلم والأمن الدوليين فى المنطقة. والإشكالية الثانية - وهى الأهم - تتمثل فى حرمان العراق من وسائل تكرار عدوانه فى المستقبل (نزع أسلحة العراق). ونتناول فى هذا المبحث الإشكالية الأولى، أما الإشكالية الثانية فنخصص لها المبحث الثالث.

من تداعيات هزيمة العراق فى «حرب الخليج الثانية» معاناة الشعب العراقى من جراء تدمير جزء كبير من طاقات البلاد الإنتاجية، وبسبب استمرار العقوبات الاقتصادية التى فرضها مجلس الأمن على العراق، والتى ارتبط رفعها بإثبات نوايا العراق السلمية من خلال التخلص من ترسانة أسلحته الهجومية. ولكن ثمة حقيقة أخرى ينبغى التأكيد عليها ألا وهى أن معاناة الشعب العراقى ارتبطت أيضًا بالطبيعة التسلطية لنظام الحكم فى بغداد، والتى قامت على اتباع ممارسات وحشية إلى أبعد الحدود لقمع أية حركة معارضة له. ولا شك أن الفئات التى أصابها الإحباط من جراء تدهور أحوالها المعيشية، وحرمانها بالقوة من ممارسة حقوقها السياسية والمشاركة فى إدارة شئون البلاد سوف تنتهز فرصة ضعف أجهزة الحكم المركزية بسبب الهزيمة فى الحرب للقيام بانتفاضة شعبية تهدف إلى التخلص من النظام الاستبدادى الذى رزحت تحت قسوته البالغة لسنوات طويلة، وتعتبره مسئولا عن المغامرة بالحرب، ومسئولا عن الهزيمة وما ترتب عليها من تداعيات اقتصادية واجتماعية عميقة. وهذا ما يفسر انتفاضة أكراد العراق فى شمال البلاد (مارس ١٩٩١) وانتفاضة شيعة العراق فى الجنوب (إبريل ١٩٩١)، وهما الطائفتان اللتان عانتا أكثر من غيرهما من تسلط الحكومة المركزية فى بغداد - لا سيما فى ظل حكم صدام حسين - والأكثر تضررًا من تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية فى البلاد[٥٠]. وقد نجح صدام حسين فى قمع هذه الانتفاضة المزدوجة بنفس أساليب القمع الوحشية التى اعتادها طوال سنوات حكمه، وترتب على ذلك تدمير شديد للمناطق الكردية والشيعية، وتشريد الآلاف من أبناء الطائفتين ونزوحهم إلى البلدان المجاورة (تركيا وإيران)، وتعرض الباقين منهم لكارثة إنسانية محققة بسبب قطع سبل العيش عنهم، والتنكيل بهم، واحتمال تعرضهم لعمليات إبادة جماعية، وهو سلوك يرفضه بشدة الضمير العالمى وتجرمه قواعد الشرعية الدولية لحقوق الإنسان باعتباره «جريمة ضد الإنسانية» تهدد السلم والأمن الدوليين، وكان على مجلس الأمن أن يتدخل لحماية الأكراد فى الشمال، وحماية الشيعة فى الجنوب، استنادًا إلى «الاعتبارات الإنسانية».

ومن هنا جاء القرار رقم (٦٨٨) الذى أصدره مجلس الأمن بتاريخ (٥ إبريل ١٩٩١) بناء على اقتراح من فرنسا وبلجيكا. وقد وصف البعض هذا القرار بأنه: قرار تاريخى من منظور التدخل للاعتبارات الإنسانية لصالح السكان المدنيين الواقعين تحت القهر فى العراق، ولذلك فإنه من المهم بمكان ذكر نص القرار بالكامل:

«إن مجلس الأمن، إذ يضع فى اعتبار واجباته ومسئولياته، بموجب ميثاق الأمم المتحدة، بالنسبة لصيانة السلم والأمن الدوليين.

وإذ يشير إلى الفقرة ٧ من المادة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة.

وإذ يساوره شديد القلق إزاء القمع الذى يتعرض له السكان المدنيون العراقيون فى أجزاء كثيرة من العراق والذى شمل مؤخراً المناطق السكنية الكردية وأدى إلى تدفق اللاجئين على نطاق واسع عبر الحدود الدولية، وإلى حدوث غارات عبر الحدود بما يهدد السلم والأمن الدوليين فى المنطقة،

وإذ يشعر بانزعاج بالغ لما ينطوى عليه ذلك من آلام مبرحة يعانى منها البشر هناك، وإذ يحيط علمًا بالرسالتين من الممثلين الدائمين لتركيا وفرنسا لدى الأمم المتحدة والمؤرختين فى (٢ نيسان/ إبريل ١٩٩١، و٤ نيسان/ إبريل ١٩٩١)، على التوالى (S/22435، S/22442).

وإذ يحيط علمًا أيضًا بالرسالتين اللتين أرسلهما الممثل الدائم لجمهورية إيران الإسلامية لدى الأمم المتحدة والمؤرختين فى (٣و ٤ نيسان/ إبريل ١٩٩١)، على التوالى (S/22436، S/22447).

وإذ يعيد تأكيد التزام جميع الدول الأعضاء تجاه سيادة العراق وجميع دول المنطقة وسلامتها الإقليمية واستقلالها السياسى.

وإذ يضع فى اعتباره تقرير الأمين العام المؤرخ فى (٢٠ آذار/ مارس١٩٩١) (S/22366).

١ ـ يدين القمع الذى يتعرض له السكان المدنيون العراقيون فى أجزاء كثيرة من العراق والذى شمل مؤخراً المناطق السكنية الكردية وتهدد نتائجه السلم والأمن الدوليين فى المنطقة.

٢ ـ يطالب بأن يقوم العراق على الفور، كإسهام منه فى إزالة الخطر الذى يهدد السلم والأمن الدوليين فى المنطقة، بوقف هذا القمع، ويعرب عن الأمل، فى السياق

نفسه، فى إقامة حوار لكفالة احترام حقوق الإنسان والحقوق السياسية لجميع المواطنين العراقيين.

٣ ـ يصر على أن يسمح العراق بوصول المنظمات الإنسانية الدولية، على الفور، إلى جميع من يحتاجون إلى المساعدة فى جميع أنحاء العراق، ويوفر جميع التسهيلات اللازمة لعملياتها.

٤ ـ يطلب إلى الأمين العام أن يواصل بذلك جهوده الإنسانية فى العراق، وأن يقدم على الفور، وإذا اقتضى الأمر على أساس إيفاد بعثة أخرى إلى المنطقة، تقريراً عن محنة السكان المدنيين العراقيين، وخاصة السكان الأكراد، الذين يعانون من جميع أشكال القمع الذى تمارسه السلطات العراقية.

٥ ـ يطلب كذلك إلى الأمين العام أن يستخدم جميع الموارد الموجودة تحت تصرفه، بما فيها موارد وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة، للقيام على نحو عاجل بتلبية الاحتياجات الملحة للاجئين وللسكان العراقيين المشردين.

٦ ـ يناشد جميع الدول الأعضاء وجميع المنظمات الإنسانية أن تسهم فى جهود الإغاثة الإنسانية هذه.

٧ ـ يطالب العراق بأن يتعاون مع الأمين العام من أجل تحقيق هذه الغايات.

٨ ـ يقرر إبقاء هذه المسألة قيد النظر.

هل يعطى هذا القرار لمجلس الأمن حق التدخل فى شئون العراق الداخلية للاعتبارات الإنسانية؟ وهل يعطى القرار للدول، منفردة أو مجتمعة، حق التدخل بناء على نفس الاعتبارات؟

بالنسبة لتدخل مجلس الأمن، من الملاحظ أن القرار (٦٨٨) لم ينشئ قاعدة جديدة تخول المجلس حق التدخل فى شئون العراق الداخلية للاعتبارات الإنسانية. فإن المادة (٣٩) من الميثاق تنص على أن المجلس «يقرر ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به». والقرار (٦٨٨) هو تأكيد لاختصاصات المجلس وفقًا للميثاق فى سياق حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما. فقد نص الفصل السابع من الميثاق على أنه يجوز للمجلس اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما، وهو اختصاص عام يشمل جميع الأوضاع الدولية والداخلية على السواء والتى تهدد السلم والأمن الدوليين أو تخل بهما. وقد أشرنا مراراً إلى أن المادة (٢فقرة ٧) من

الميثاق، والتى جاء ذكرها فى القرار (٦٨٨)، تخول الأمم المتحدة رخصة التدخل فى «الشئون التى تكون من صميم الاختصاص الداخلى لدولة ما» ـ بما فى ذلك وسائل القسر العسكرى ـ عندما يتعلق الأمر بتطبيق آلية الأمن الجماعى وفق الفصل السابع من الميثاق. فالقرار (٦٨٨) لم يبتكر قاعدة قانونية جديدة تقر مشروعية التدخل، ولكنه يتسق تمامًا ووظيفة مجلس الأمن الذى يتحمل التبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدوليين (المادة ٥٤) من الميثاق. وهذا واضح تمامًا من ديباجة القرار المذكور التى أكدت على أن المجلس «يضع فى اعتباره واجباته ومسئولياته، بموجب ميثاق الأمم المتحدة، بالنسبة لحفظ السلم والأمن الدوليين» وأن الوضع فى العراق، خاصة فيما يتعلق بتدفق اللاجئين على نطاق واسع عبر الحدود الدولية [٥١] وحدوث اختراقات عسكرية للحدود، يهدد السلم والأمن الدوليين فى المنطقة.

إن استقراء المناقشات التى سبقت إصدار القرار (٦٨٨) تؤكد أن مجلس الأمن لم يتجاوز وظيفته الأساسية والتقليدية فى أمر حفظ السلم والأمن الدوليين. وقد ظهر ذلك بوضوح من مداخلة مندوب تركيا فى مناقشات المجلس. فقد أكد مندوب هذه الدولة أن ما يحدث فى شمال العراق؛ من أعمال قمع لا يمكن اعتباره من «صميم الاختصاص الداخلى» لدولة العراق؛ لأنه يمثل تهديدًا لاستقرار وأمن المنطقة [٥٢]. ولم يختلف موقف الولايات المتحدة ومواقف الدول الغربية الأخرى، عن موقف تركيا [٥٣]. كذلك استند الاتحاد السوڤيتى كما استندت زائير إلى نفس المنطق فى تبرير موافقتهما على مشروع القرار. وبالإضافة إلى ذلك، يلاحظ أن الدول التى عارضت مشروع القرار، وهى اليمن وكوبا وزمبابوى، لم تنكر حق مجلس الأمن فى التدخل من حيث المبدأ، ولكنها تشككت فى أن قمع التمرد الكردى والشيعى كان من شأنه تهديد السلم والأمن فى المنطقة [٥٤].

ومن الملاحظ أن بعض الدول الغربية فقط هى التى أكدت فى مداخلاتها فى مناقشات مجلس الأمن على أن انتهاكات حقوق الإنسان فى ذاتها مبرر تدخل المجتمع الدولى لوضع نهاية لها، حتى لو لم تترتب عليها آثار دولية. فقد أكد مندوبا بريطانيا وهولندا أن حقوق الإنسان لم تعد تعتبر من صميم الاختصاص الداخلى للدول، ومن ثم لا محل لتطبيق المادة (٢ فقرة ٧) من الميثاق. فقد تم تكريس هذه الحقوق فى مواثيق دولية عديدة، ومنها اتفاقيات جنيف لعام (١٩٤٩) والبروتوكولان الإضافيان لعام (١٩٧٧) والملحقان بها، وبذلك اكتسبت حقوق الإنسان طبيعة دولية واضحة. وحيث إن العراق طرف فى هذه المواثيق، فإن انتهاكه لحقوق الأكراد والشيعة يعتبر انتهاكًا لالتزاماته الدولية، ومن ثم فإنه يحق للمجتمع الدولى التدخل لإرغامه على احترام التزاماته الدولية بصرف النظر عن

الآثار الدولية التى قد تترتب أو لا تترتب على عدم التزامه بالقواعد الدولية فى هذا الشأن[٥٥] . ولكن مجلس الأمن لم يساير هذا المنطق . فوفقًا للفقرة الثالثة من ديباجة القرار (٦٨٨)، رأى المجلس أن تدفق اللاجئين على نطاق واسع عبر الحدود الدولية، وحدوث اختراقات لتلك الحدود، يمثل تهديدًا للسلم والأمن الدوليين . فما كان يهم المجلس - إذن - ليس عمليات قمع الأكراد والشيعة فى ذاتها، ولكن ما ترتب عليها من انتهاكات للحدود الدولية . بمفهوم المخالفة، إذا لم تترتب على أعمال القمع آثار عبر الحدود تهدد السلم والأمن الدوليين، فإن مجلس الأمن لا يملك حق التدخل فى الشئون الداخلية للعراق عملا بالفصل السابع من الميثاق، مهما بلغت انتهاكات حقوق الإنسان من الجسامة . صحيح أن مجلس الأمن اعتبر أن الوضع فى شمال وفى جنوب العراق يهدد السلم والأمن فى المنطقة، ولذلك فإنه، ومن هذا المنظور، أدان الممارسات العراقية . ولكن القول بأن الوضع فى شمال وفى جنوب العراق يهدد السلم والأمن الدوليين، وإن كان يخول مجلس الأمن حق التدخل، إلا أنه لا يستتبع بالضرورة استخدام القوة العسكرية لمواجهة هذا التهديد . وقد كان فى إمكان المجلس استخدام جميع الوسائل القسرية المنصوص عليها فى الفصل السابع من الميثاق - ومنها التدخل العسكرى - لإزالة هذا المصدر من مصادر تهديد السلم والأمن فى المنطقة، ولكنه لم يفعل، وفضل خيار الوسائل السلمية بالإعراب عن الأمل فى إقامة حوار بين الحكومة العراقية وطوائف الشعب العراقى لكفالة احترام حقوق الإنسان لجميع سكان العراق، والتزام الحكومة العراقية، وبالتعاون مع الأمين العام للأمم المتحدة، بأن تسمح «بوصول المنظمات الإنسانية» إلى جميع من يحتاجون للمساعدة فى جميع أنحاء البلاد، وعدم عرقلة وصول «الإغاثة الإنسانية» إلى مستحقيها بشكل تعسفى . ولا توجد أية إشارة فى القرار (٦٨٨) إلى جواز استخدام القوة العسكرية كوسيلة لتوصيل الإغاثة الإنسانية إلى مستحقيها (كما حدث فى حالات الصومال، والبوسنة، وهايتى . . .) . والمظهر العسكرى الوحيد لتدخل الأمم المتحدة فى شمال العراق اقتصر على نشر قرابة ٥٠٠ فرد مسلح لحماية العاملين فى حقل الإغاثة الإنسانية (لقد انخفض العدد إلى ٥٠ فردًا فقط فى عام ١٩٩٥) وذلك بموافقة حكومة العراق من خلال سلسلة من مذكرات التفاهم بينها وبين الأمم المتحدة[٥٦] .

خلاصة القول: إذا كان القرار (٦٨٨) يخول مجلس الأمن حق التدخل فى الشئون الداخلية للعراق للاعتبارات الإنسانية، فإن آلية ذلك التدخل اقتصرت على الوسائل السلمية، واستبعاد الخيار العسكرى .

لكن هل يسمح القرار (٦٨٨) بتدخل الدول، منفردة أو مجتمعة، فى شئون العراق الداخلية للاعتبارات الإنسانية؟

لقد ذكرنا أن مجلس الأمن قد استبعد فى قراره رقم (٦٨٨) الخيار العسكرى لاحتواء وإنهاء الكارثة الإنسانية التى ألمت بأكراد وبشيعة العراق فى شمال وفى جنوب البلاد، وذلك حتى بالنسبة لمجلس الأمن نفسه. أما فيما يتعلق بسلوك الدول الأعضاء، فقد نصت الفقرة السادسة من القرار المذكور على أن المجلس «يناشد جميع الدول الأعضاء وجميع المنظمات الإنسانية أن تسهم فى جهود الإغاثة الإنسانية». وقد هدفت هذه المناشدة إلى حشد التأييد العام وتعبئة الأموال اللازمة لعمليات الإغاثة فى العراق. ولا نجد أية إشارة فى القرار المذكور إلى أن المجلس قد أذن صراحة للدول الأعضاء باستخدام القوة العسكرية نيابة عنه لإنفاذ القرار (٦٨٨) حماية للأكراد والشيعة من بطش الحكومة العراقية[٥٧]. ومع ذلك فقد قررت الولايات المتحدة وبعض الدول الأخرى المتحالفة معها التدخل عسكريًا فى العراق بهدف إقامة ما يسمى «بمناطق آمنة» لأكراد العراق فى شمال البلاد، ووجهت إنذارًا، فى منتصف إبريل (١٩٩١)، بمنع سلاح الجو العراقى من التحليق فى أجواء البلاد شمال خط عرض ٣٦درجة، وهو خط يمر على بعد حوالى ٤٥كم جنوب مدينة الموصل، ويغطى هذا القطاع حوالى سدس الأراضى العراقية. وبالمثل فإنه فى أغسطس (١٩٩٢) تم حظر الطيران العراقى من التحليق فوق المنطقة الشيعية الواقعة جنوب خط عرض ٣٢ درجة، وفى (١٩٩٦)، تم توسيع هذه المنطقة إلى جنوب خط عرض ٣٣ درجة[٥٨].

وقد استندت الولايات المتحدة وحلفاؤها إلى حجتين رئيسيتين لتبرير مشروعية تدخلها العسكرى فى العراق. وتستند الحجة الأولى إلى منطق «الإجازة الضمنية» (im-plied authorization)، بينما تستند الحجة الثانية إلى افتراض أن القانون الدولى العام يقر استخدام القوة العسكرية لتحقيق أهداف إنسانية ملحة.

ادعت الحكومتان الأمريكية والبريطانية أن القرار (٦٨٨) أجاز ضمنًا إنشاء منطقة آمنة للأكراد فى شمال العراق، وحظر تحليق الطيران الحربى العراقى فى أجواء شمال وجنوب البلاد[٥٩]. وقد استندت حجة «الإجازة الضمنية» إلى المنطق التالى: لقد اعتبر مجلس الأمن أن أسلوب القضاء على التمرد الكردى والشيعى فى العراق يهدد السلم والأمن الدوليين فى المنطقة. وقد سبق لمجلس الأمن أن أذن بمقتضى القرار (٦٨٨) بتاريخ (٢٩ نوفمبر ١٩٩٠)، لقوات التحالف الذى تكون ضد العراق بأن «تستخدم جميع الوسائل اللازمة لإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما فى المنطقة». ويمكن اعتبار القرار (٦٨٨) امتدادًا للقرار (٦٧٨) ويتضمن تفويضًا ضمنيًا للدول المتحالفة باتخاذ جميع الوسائل اللازمة ـ ومنها استخدام القوة العسكرية ـ لإزالة مصدر الخطر على السلم والأمن الدوليين فى المنطقة والمتمثل فى التنكيل بطائفتى الأكراد والشيعة فى العراق، وما ترتب على ذلك من آثار عبر الحدود الدولية للعراق[٦٠].

هذا منطق غير مقبول قانونًا ؛ لأن تنديد مجلس الأمن بسلوك الحكومة العراقية لا يعنى أن المجلس يجيز ضمنًا للدول باستعمال القوة العسكرية لمواجهة ذلك السلوك بدعوى إعادة السلم والأمن إلى نصابهما فى المنطقة، وإنما يتعين أن يتخذ المجلس قراراً صريحًا ومحدداً بذلك (explicit authorization) .

وقد رأينا أن المجلس قد استبعد خيار القوة العسكرية لوضع نهاية للمأساة الإنسانية التى كان يتعرض لها أكراد وشيعة العراق . ولا يمكن القول بأن القرار (٦٨٨) هو امتداد للقرار (٦٧٨) لأن التفويض الذى منحه هذا القرار الأخير لدول التحالف بهدف تحرير الكويت والعمل على إعادة السلم والأمن فى المنطقة قد انقضى بحكم القرار (٦٧٨) بتاريخ (٣ إبريل ١٩٩١) والذى وضع نهاية قانونية لجميع الأعمال القتالية فى المنطقة . ولا يجوز امتداد ذلك التفويض إلى ما بعد ذلك التاريخ دون إذن مجلس الأمن صراحة بذلك .

وقد أكد الأمين العام للأمم المتحدة (بيريز دى كويلار) هذا الموقف القانونى السليم بقوله : إن التدخل العسكرى الأمريكى وحلفائها، وإن كان مقبولا من المنظور الأخلاقى، لا يستند إلى أساس من القانون؛ لأن المجلس لم يأذن بهذا التدخل، كما أن الحكومة العراقية لم تقبله بل عارضته بشدة[٦١] . وبالفعل، وتحسبًا لتطور الأوضاع فى العراق بما قد يستدعى الحاجة إلى استخدام القوة العسكرية للاعتبارات الإنسانية، قرر المجلس الإبقاء على المسألة «قيد النظر» (القرار ٦٨٨ فقرة٨) . معنى ذلك أن المجلس قد احتفظ لنفسه بحق تقييم تطور الموقف فى العراق ومدى استجابة الحكومة العراقية لمطالبه . فإذا تبين له أن الحكومة العراقية لم تلتزم بهذه المطالب، فإن المجلس يملك وحده صلاحية اتخاذ ما يراه من خطوات لاحقة لإرغامها على التنفيذ بما فى ذلك استخدام القوة العسكرية مباشرة إذا لزم الأمر فى إطار الفصل السابع من الميثاق، أو تفويض بعض الدول للقيام بهذه المهمة نيابة عنه إذا رأى ذلك . فالمجلس يملك وحده حق التفسير الرسمى لقراراته، ولا يحق للدول التفسير الانفرادى، لقرارات المجلس بما يفسح المجال أمام تجاوزات إساءة استخدام سلطاتها التقديرية بما يحقق مصالحها الخاصة . ولنا عودة بتفصيل أوفى إلى نظرية «الإجازة الضمنية» .

أما حجة التدخل العسكرى للاعتبارات الإنسانية فقد تمسكت بها الحكومة البريطانية تحديداً . ففى (٢٦ فبراير ٢٠٠١)، أدلى ممثلها أمام البرلمان ببيان جاء فيه : إن التبرير القانونى لمراقبة منطقتى الحظر الجوى فى العراق لا يستند إلى قرار مجلس الأمن رقم (٦٨٨)، ولكنه يستند إلى حق احتواء ومنع كارثة حادة[٦٢] . وتقوم هذه الحجة على المنطق التالى : إن القرار (٦٨٨) قد أكد على حق الأكراد والشيعة فى الحصول على الإغاثة

الإنسانية (droit a e'assistance)، ويقابل هذا الحق التزام العراق والتزام الدول الأخرى قانونًا بتوصيل الإغاثة إلى مستحقيها. وعملا بهذا الالتزام، فإنه يحق للدول التدخل فى العراق (droit d,ingerence) بجميع الوسائل بما فى ذلك استخدام القوة العسكرية إذا لزم الأمر.

وهذه حجة مرفوضة فى نظرنا؛ فإن الأكراد والشيعة لا يتمتعون بحق قانونى فى الحصول على الإغاثة الدولية. كما أن الدول، وإن كانت ملزمة قانونًا بالعمل على احترام قواعد القانون الدولى الإنسانى فإن إغاثتها للمنكوبين ليست من قبيل الالتزام القانونى، ولكنها التزام أخلاقى فحسب. وعلى أية حال، فقد أثبتنا فى الفصل المخصص لموضوع التدخل للاعتبارات الإنسانية أنه لا توجد قاعدة قانونية دولية عامة تسمح للدول، منفردة أو مجتمعة، بالتدخل العسكرى ضد دولة أخرى بزعم حماية مواطنى تلك الدولة من الممارسات غير الإنسانية التى يتعرضون لها. وبالتالى، لا يمكن القول بأن إنشاء منطقتين للحظر الجوى فى أجواء العراق لحماية الأكراد والشيعة قد تم تنفيذاً للقرار (٦٨٨). وكما أكدت الإدارة القانونية فى الأمانة العامة للأمم المتحدة، فى يناير ١٩٩٣، فإن مجلس الأمن لم يأذن باتخاذ أية تدابير قسرية لمنع الطيران الحربى العراقى من التحليق فوق أجواء البلاد[٦٣]. بل يمكن القول بأن فرض حظر جوى على الطيران الحربى العراقى يتعارض مع منطوق نص القرار (٦٨٨) الذى أكد صراحة على التزام جميع الدول باحترام سلامة العراق الإقليمية واستقلاله السياسى (الديباجة)[٦٤].

وبالإضافة إلى ذلك، تشكك كثيرون فى مصداقية الاعتبارات الإنسانية كدافع للتدخل العسكرى الأمريكى والبريطانى فى شئون العراق الداخلية. ففى الواقع، لم يكن ذلك التدخل بدافع حماية الأكراد (أو الشيعة) من بطش الحكومة العراقية وتوفير الملاذ الآمن لهم[٦٥]. فمن الملاحظ أن الدول الغربية لم تندد بالاختراق التركى المتكرر - وأحيانًا الإيرانى - لإقليم كردستان العراقى، وقصف معسكرات اللاجئين الأكراد بحجة ملاحقة عناصر «حزب العمال الكردستانى» التركى، أو ملاحقة عناصر «الحزب الديمقراطى الكردستانى» الإيرانى الذين لجأوا إلى شمال العراق، فى حين تم منع الحكومة العراقية من تفعيل سيادتها على كامل الإقليم العراقى. وتفيد هذه المفارقة أن إنشاء منطقتى الحظر الجوى فى شمال وفى جنوب العراق كان جزءاً، كما سنرى، من استراتيجية عامة تهدف فى الواقع إلى إضعاف نظام حكم صدام حسين والعمل، فى نهاية المطاف، على إسقاطه. وقد اتضح هذا الهدف جليًا عندما سعت الحكومة العراقية لاستعادة سيطرتها الفعلية على المنطقة الكردية فى عام (١٩٩٦) وكان ذلك فى سياق استغلال الصراع الدموى بين

الأحزاب الكردية المتنافسة[٦٦]. فرداً على عودة القوات العراقية إلى الشمال بناء على طلب من مسعود البرزانى زعيم «الحزب الديمقراطى الكردستانى»، شنت الولايات المتحدة الأمريكية هجمات صاروخية ضد أهداف عسكرية عراقية عديدة داخل وخارج منطقتى الحظر الجوى.

ومن الملاحظ أن عدد الطلعات الجوية الأمريكية والبريطانية فى أجواء العراق وقصفها أهدافًا عسكرية عراقية كثيرة قد ارتفع كثيراً منذ منتصف التسعينيات ليس بهدف حماية الأكراد (أو الشيعة) ولكن رداً على زيادة فاعلية نظام الدفاع الجوى العراقى فى التصدى للطائرات الأمريكية والبريطانية من جانب (منطق غريب ذلك الذى يزعم أن من حق المعتدى منع المعتدى عليه من الدفاع عن نفسه)، وتقليص قدرات العراق القتالية من جانب آخر فى سياق الأزمة التى ثارت بين الحكومة العراقية واللجنة الدولية المكلفة بالتفتيش عن أسلحة الدمار الشامل فى العراق وتدميرها، كما سنرى.

ويستفاد من مناقشات مجلس الأمن أن روسيا والصين وغالبية أعضاء المجلس انتقدت التدابير العسكرية الأمريكية والبريطانية فى العراق[٦٧]. ورأى عدد من الدول العربية ـ ومنها مصر وسوريا والمملكة العربية السعودية ودولة الإمارات العربية المتحدة ـ فى دخول الجيش العراقى، إلى شمال البلاد، فى سپتمبر (١٩٩٦)، ممارسة لحق طبيعى فى ممارسة السيادة العراقية على مجمل إقليم العراق، وبالتالى انتقدت تلك الدول الهجمات الصاروخية الأمريكية رداً على دخول القوات العراقية إلى شمال العراق[٦٨]. ولكن، وفى نفس الوقت، لم تندد تلك الدول صراحة بالتدابير الأمريكية والبريطانية، ولم تؤكد صراحة بأنها غير مشروعة. فهل يعنى الامتناع عن التنديد إقراراً ضمنيًا بمشروعية تلك التدابير؟ لا نرى ذلك. فإن عدم التنديد بالتدخلات العسكرية الأمريكية والبريطانية والامتناع عن الجهر بعدم مشروعيتها يرجع إلى اعتبارات سياسية تتعلق بإشكالية المفاضلة بين علاقات تلك الدول مع كلٍّ من الولايات المتحدة أو بريطانيًا من جانب، وعلاقاتها مع الحكومة العراقية من الجانب الآخر. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عدم التنديد بالتدخلات العدوانية الأمريكية والبريطانية فى شئون العراق كان أيضًا بدافع أخلاقى يتمثل فى تعاطف الرأى العام العالمى مع محنة الأكراد والشيعة فى العراق، ولكنه لا يشكل بأى حال من الأحوال إقراراً بوجود قاعدة قانونية دولية تبيح للدول التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية دون تفويض صريح ومحدد من مجلس الأمن[٦٩].

* * *

المبحث الثالث

الحرب الشاملة ضد العراق (٢٠٠٣)

مقدماتها ومشروعيتها

ترتبط مقدمات الحرب الشاملة ضد العراق، على مستوى التفسير الرسمى على الأقل، بالأزمات المتعاقبة التى لازمت قضية نزع أسلحة الدمار الشامل العراقية، وإن ثبت فيما بعد أن هذه القضية كانت وهمية فى مجملها، وأن الحرب ضد العراق ترجع فى حقيقتها إلى رغبة الولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الأخرى المتحالفة معها فى تغيير نظام الحكم القائم فى العراق، واستبداله بنظام آخر يكن أكثر استجابة لرؤية الولايات المتحدة للنظام الإقليمى الجديد الذى تريد له أن يكرس هيمنتها على المنطقة فى سياق هيمنتها على العالم.

لقد ذكرنا أن حرب الخليج الثانية - أو «حرب تحرير الكويت» - كان لها هدف مزدوج: تحرير الكويت من احتلال العراق لها من جانب، وإعادة السلم والأمن إلى المنطقة وكفالته من الجانب الآخر، وذلك من خلال توفير الضمانات الكافية للحيلولة دون تكرار العراق للعدوان ضد جيرانه فى المستقبل. ولا شك أن تحقيق هذا الهدف الأخير كان أصعب بكثير من عملية تحرير الكويت ذاتها، وذلك بسبب تعدد وتداخل عناصره، وعدم انفصالها عن مستقبل التوازنات الإقليمية والعالمية، وهو أمر يتطلب اقترابًا متعدد الأوجه لتحقيقه.

إن اضطلاع الأمم المتحدة بمسئولية إعادة السلم إلى المنطقة وكفالته استند بشكل رئيسى إلى قرارى مجلس الأمن رقمى (٦٨٦) و(٦٨٧) الصادرين فى (٢ مارس و٣ إبريل ١٩٩١) على التوالى. ويتصل القرار الأول بشروط الموافقة على وقف عمليات القتال الهجومية ضد العراق. أما القرار الثانى - وهو الأهم - فقد تناول بالتفصيل مفردات كفالة السلم والأمن فى المنطقة للحيلولة دون تكرار العدوان فى المستقبل، وهو قرار غير مسبوق فى تاريخ المنظمات الدولية، ويمثل نقطة تحول كبرى فى ممارسة مجلس الأمن لمسئولياته الأمنية، حيث إنه وضع تقنينًا متكاملا ومفصلا لعناصر استتباب السلم والأمن فى المنطقة، ووضع برامج دقيقة لتنفيذه بهدف تجريد العراق من قدراته على تهديد السلم والأمن الإقليمى والدولى فى المستقبل، وهى برامج شديدة الشبه بالتسويات التى فرضها المنتصرون على ألمانيا بعد هزيمتها فى الحربين العالميتين فى (١٩١٩ و١٩٤٥).

لقد فرض القرار (٦٨٧) على العراق التزامًا عامًا، وعدة التزامات محددة فى شأن عدة أمور.

أما الالتزام العام، فقد تضمنته الفقرة (٣٣) من القرار التى طلبت من العراق أن يقدم إخطارًا رسميًا إلى الأمين العام للأمم المتحدة وإلى مجلس الأمن بقبوله لجميع الأحكام الواردة فى القرار، وذلك كشرط لسريان وقف إطلاق النار رسميًا بين العراق والكويت والدول الأعضاء المتعاونة مع الكويت. وبالرغم من الإعراب عن استيائها البالغ من بعض النصوص الجائرة التى تمس سيادة العراق، فقد أخطرت الحكومة العراقية، فى (٦ و ١٠ إبريل ١٩٩١) على التوالى، الأمين العام للأمم المتحدة ومجلس الأمن بقبولها غير المشروط للقرار (٦٨٧)[٧٠] وقد تأكد هذا القبول مرة أخرى فى (٢٣ يناير ١٩٩٢)[٧١].

أما الالتزامات المحددة، فقد تناولت عدة أمور منها: تعيين الحدود الدولية بين العراق والكويت وكفالة احترامها، وإعادة الممتلكات الكويتية التى استولى عليها العراق، وتيسير عودة الرعايا الكويتيين ورعايا البلدان الثالثة إلى الوطن، وفرض تعويضات والتزامات مالية على العراق ووضع ترتيبات للوفاء بها. ولكن ما يهمنا فى هذا المقام هو التزام العراق بالتخلى عن أسلحة الدمار الشامل التى يمتلكها، والامتناع عن إنتاجها وامتلاكها فى المستقبل. وفى هذا الصدد، فرض القرار رقم (٦٨٧) التزامات محددة وصارمة على العراق بهدف إضعافه وتجريده كلية من قدراته الهجومية على تهديد السلم الإقليمى والدولى، وهى التزامات استثنائية فى صرامتها لا مثيل لها فى تاريخ الأمم المتحدة حتى اليوم. ولا يوجد تفسير لهذه الصرامة المتناهية سوى ارتياب المجتمع الدولى فى حسن نوايا صدام حسين فى العراق، وهو ارتياب مصدره استمرار عسكرة النظام وطابعه المغامر الذى تعكسه التصريحات التى يصدرها بين الحين والآخر وتفيد بأنه لن يتراجع عن عزمه على تحقيق طموحاته وأطماعه الإقليمية بالقوة.

لا غرابة - إذن - أن تكون قضية نزع سلاح العراق، والتدابير المحددة التى أقرها مجلس الأمن فى قراره رقم (٦٨٧) لتحقيق ذلك الهدف، هى حجر عثرة أمام تطبيع العلاقات مع هذه الدولة، والمحور الرئيسى لتأزم العلاقات بينها وبين المجتمع الدولى، لا سيما بينه وبين بعض الدول الكبرى، ومنها الولايات المتحدة الأمريكية بالتحديد. وقد اتخذت هذه الأزمات شكل تدخلات عسكرية مباشرة ضد العراق، وإن ظلت محدودة، وذلك على مدار اثنى عشر عامًا، والتى تصاعدت إلى مستوى شن الحرب الشاملة ضده فى عام (٢٠٠٣)، ولا تنفصل قضية مشروعية تلك الحرب عن إشكالية مشروعية مقدماتها

العسكرية، وهى ترتبط مباشرة بنطاق نفاذ القرار (٦٨٧)، ومن الذى يملك حق تفسيره ومراقبة تطبيقه على أرض الواقع، وما هو الجزاء الذى يوقع على العراق فى حالة عدم الامتثال لأحكامه؟

تنص الفقرة (٧) على دعوة العراق إلى أن يؤكد من جديد، دون أى شرط، التزاماته المقررة بموجب بروتوكول جنيف لحظر الاستعمال الحربى للغازات الخانقة أو السامة أو ما شابهها، ولوسائل الحرب البكترويولوجية، الموقع عليه فى جنيف فى (١٧ يونيو ١٩٢٥)[٧٢]، وأن يصدق على اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين الأسلحة البكترويولوجية (البيولوجية) والتكسينية وتدمير تلك الأسلحة المؤرخة فى (١٠ إبريل ١٩٧٢).

وتنص الفقرة (٨) على أن يقبل العراق، دون قيد أو شرط القيام، تحت إشراف دولى، بتدمير ما يلى أو إزالته أو جعله عديم الضرر:

(أ) جميع الأسلحة الكيميائية والبيولوجية وجميع مخزونات العوامل الكيميائية وجميع ما يتصل بها من منظومات فرعية ومكونات، وجميع مرافق البحث والتطوير والدعم والتصنيع.

(ب) جميع القذائف التسيارية التى يزيد مداها عن ١٥٠ كيلو متراً والقطع الرئيسية المتصلة بها، ومرافق إصلاحها وإنتاجها.

وتحدد الفقرة (٩) آلية الإشراف على تنفيذ الالتزامات الواردة فى الفقرة السابقة، وذلك من خلال تشكيل لجنة خاصة كفرع ثانوى تابع لمجلس الأمن (Subsidiary organ) تدعى «لجنة الأمم المتحدة الخاصة» - (United Nations Special commission UNSCOM) وتختص بالإشراف على تنفيذ البنود غير النووية فى عملية نزع أسلحة الدمار الشامل العراقية، وتقوم على الفور بأعمال تفتيش فى المواقع على قدرات العراق البيولوجية والكيميائية وما يتعلق منها بالقذائف وذلك بهدف تدميرها أو إزالتها أو جعلها عديمة الضرر، مع مراعاة مقتضيات السلامة العامة. وقد وافق مجلس الأمن، فى (١٩ إبريل ١٩٩١)، على تشكيل هذه اللجنة الخاصة، وجرى تعيين الدبلوماسى السويدى (Rolf Ekeus) رئيساً تنفيذياً لها. وفى مايو (١٩٩١)، تم الاتفاق بين الأمين العام للأمم المتحدة والمدير التنفيذى للجنة الخاصة من جانب والحكومة العراقية من الجانب الآخر على أسلوب عمل اللجنة بما يكفل لها الحرية التامة فى التحرك والتصرف، دون الحصول على إذن مسبق بذلك من الحكومة العراقية[٧٤].

وتطلب الفقرة (١٠) من الأمين العام للأمم المتحدة أن يقوم، وبالتشاور مع «اليونسكوم»، بإعداد خطة لرصد امتثال العراق لنحظر المفروض عليه والتحقق منه بشكل مستمر فى المستقبل، على أن يقدمها إلى مجلس الأمن للموافقة عليها فى غضون مائة وعشرين يوماً من صدور القرار. وفى (١٧ يونيو ١٩٩١)، وافق مجلس الأمن على هذه الخطة، وطلب إلى الأمين العام للأمم المتحدة أن يقدم إلى مجلس الأمن تقارير دورية كل ستة أشهر، عن تنفيذها (القرار ٦٩٩ / ١٩٩١م).

وفيما يتعلق بحظر الأسلحة النووية، فقد نصت الفقرات (١١)و (١٢) و (١٣) على دعوة العراق إلى أن يؤكد من جديد، دون أى شرط التزاماته المقررة بموجب «معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية» المؤرخة فى أول يوليو (١٩٦٨)، وأن يوافق دون أى شرط على عدم حيازة أو إنتاج أسلحة نووية أو مواد يمكن استعمالها للأسلحة النووية أو منظومات فرعية أو مكونات أو أى مرافق بحث أو تطوير أو دعم أو تصنيع تتصل بإنتاج سلاح نووى. ويتم ذلك تحت إشراف الوكالة الدولية للطاقة الذرية[٧٥].

وأخيراً تنص الفقرة (٣٤) من القرار على أن المجلس يقرر أن يبقى المسألة قيد النظر، وأن يتخذ ما يلزم من خطوات أخرى لتنفيذ هذا القرار وضمان السلم والأمن فى المنطقة. وتفيد هذه الفقرة أن مجلس الأمن يملك وحده سلطة الحكم على مدى التزام العراق بتنفيذه مطالب المجلس، وإذا تبين له أن العراق لا ينفذ الالتزامات المفروضة عليه، فإن المجلس وحده يملك سلطة اتخاذ التدابير اللازمة لإجباره على التنفيذ ـ بما فيها استخدام القوة العسكرية إذا لزم الأمر ـ ولا يحق لأية دولة منفردة، أو لمجموعة من الدول، أن تحل محل المجلس فى اتخاذ هذه التدابير دون تفويض صريح ومحدد بذلك من المجلس. ومع ذلك ادعت الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وبعض الدول الأخرى المتحالفة معها أن من حقها استخدام القوة العسكرة لإجبار العراق على تنفيذ القرار (٦٨٧)، دون حاجة إلى موافقة صريحة من مجلس الأمن. ولكن يتضح من سياق الأزمات المتلاحقة التى ثارت بين العراق من جانب «واليونسكوم» من الجانب الآخر، أن الدول الأخرى، من أعضاء مجلس الأمن ومن غير أعضائه، قد رفضت مبدأ التدخل العسكرى الانفرادى ضد العراق لإجباره على نزع أسلحة الدمار الشامل التى يمتلكها ومنعه من إنتاجها أو تطويرها فى المستقبل.

خلال الفترة ما بين عامى (١٩٩١ و١٩٩٨)، ظلت العلاقات بين العراق و«اليونسكوم» متوترة بصفة عامة لأنها كانت قائمة على الشكوك المتبادلة بين الجانبين إلى

أن انهارت تمامًا فى ديسمبر (١٩٩٨). فقد اتهم العراق فرق التفتيش الدولية بأنها تتعمد الإطالة والتعسف فى أداء مهامها، إضافة إلى اتباعها أساليب استفزازية فى تعاملها مع السلطات العراقية، وانتهاك سيادة واستقلال البلاد. ومن جانبها، اتهمت «اليونسكوم» الحكومة العراقية بعدم الجدية بشأن نزع أسلحة العراق المحظورة، واتباع أساليب الخداع والتمويه لعرقلة إجراءات التفتيش ومحاولة الإفلات منها بقدر الإمكان، وعدم التعاون مع اللجنة إلا فى أضيق الحدود فى ظل ضغوط دولية شديدة. وقد لجأت «اليونسكوم» إلى مجلس الأمن، فى مناسبات كثيرة، تشكو من عدم تعاون السلطات العراقية معها. وأصدر المجلس عدة قرارات متشددة تدين سلوك العراق، وتطالبه بالامتثال الكامل لقرارات المجلس.

فاستنادًا إلى المعلومات التى تضمنتها تقارير لجنة الأمم المتحدة الخاصة (اليونسكوم) والوكالة الدولة للطاقة الذرية والأمين العام للأمم المتحدة[٧٦]، أعرب مجلس الأمن، فى قراره رقم (٧٠٧) بتاريخ (١٥ أغسطس ١٩٩١)، عن قلقه البالغ لعدم تقيد العراق بالتزاماته بموجب القرار(٦٨٧)، وعدم امتثاله بالكامل لجميع تعهداته المتصلة بالامتيازات والحصانات والتسهيلات التى ينبغى أن تتمتع بها لجنة الأمم المتحدة الخاصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية. واستنادًا إلى الفصل السابع من الميثاق، أدان المجلس بشدة انتهاك العراق الخطير لعدد من التزاماته الدولية العامة والتزاماته بموجب القرار (٦٨٧)، وطالب العراق بأن يسمح للجنة الخاصة وللوكالة الدولية للطاقة الذرية بالوصول الفورى غير المشروط وغير المقيد إلى كافة المناطق والمنشآت والسجلات والمعدات ووسائل النقل التى يرغبون فى تفتيشها، وأن يوقف العراق على الفور أية محاولة لإخفاء أو نقل أو تدمير أى مواد أو معدات تتصل بأسلحته النووية أو الكيمائية أو البيولوجية أو ببرامجه للقذائف التسيارية بدون إخطار اللجنة الخاصة وموافقتها المسبقة. واستمرارًا للموقف الذى اتخذه فى القرار (٦٨٧)، قرر المجلس أن يبقى المسألة قيد النظر لاتخاذ ما يلزم من خطوات أخرى لوقف انتهاكات العراق لالتزاماته وإجباره على تنفيذها.

إن إدانة مجلس الأمن لسلوك الحكومة العراقية لم تثنها عن مواصلة سياسة عدم التعاون مع لجنة التفتيش الدولية، ومحاولة إحباط جهودها لتدمير أسلحة الدمار الشامل العراقية. ففى (٧ يناير ١٩٩٣)، أخطرت الحكومة العراقية لجنة التفتيش الدولية بعدم استخدام مطار الحبانية لانطلاق عمليات التفتيش الفجائية. وأخذًا فى الاعتبار تصميم العراق على الدفاع عن نفسه فى مواجهة عدوان الطيران الأمريكى والبريطانى فى شمال

وجنوب البلاد (أى فى منطقتى «الحظر الجوى»)، أعلنت الحكومة العراقية أنها لا تضمن سلامة طائرات اللجنة أثناء تحليقها فى الأجواء العراقية. وقد ندد رئيس مجلس الأمن، فى بيانات رئاسية فى ٨ و١١ يناير، التداخلات فى أعمال لجنة التفتيش الدولية، واعتبرها بأنها تمثل «خرقًا ماديًا» (material breach) للقرار ٦٨٧ (١٩٩١)[٧٧].

وفى (١٣ يناير ١٩٩٣)، وجهت قوات التحالف الأمريكية والبريطانية والفرنسية ضربة جوية خاطفة ضد أهداف عسكرية عراقية فى جنوب البلاد. صحيح أن هذه الضربة الجوية جاءت ردًا على ما اعتبرته قوى التحالف انتهاكًا لمنطقة «الحظر الجوى» فى الجنوب من جانب العراق (هكذا !!)[٧٨] ولكنها كانت أيضًا، وكما زعمت هذه القوى، ردًا على انتهاك العراق لقرارات الأمم المتحدة، لا سيما القرار (٦٨٧). والشاهد على ذلك أن الرئيس الأمريكى أمر، فى ١٧ و٢١ و٢٢ يناير بتوجيه ضربات صاروخية إلى قواعد للصواريخ ومنصات رادار ومنشآت عسكرية أخرى فى العراق، ليس فقط فى منطقتى الحظر الجوى، ولكن أيضًا فى العاصمة العراقية ومحيطها.

وفى (٢٧ يونيو ١٩٩٣)، شنت السفن الأمريكية المتمركزة فى مياه الخليج والبحر الأحمر هجومًا صاروخيًا ضد مقر المخابرات العراقية فى بغداد، وذلك انتقامًا لتآمر العراق لاغتيال الرئيس الأمريكى جورج بوش خلال زيارته للكويت فى إبريل (١٩٩٣).

وفى أكتوبر (١٩٩٤)، هدد العراق بوقف كل تعاون مع لجنة الأمم المتحدة الخاصة بحجة أن أداء فرق التفتيش التابعة لها كان متأثرًا بمواقف دول كبرى معينة، وبالذات الولايات المتحدة الأمريكية التى مارست ضغوطًا قوية على العاملين فى اللجنة من أجل تقديم تقارير دورية متحيزة ضد العراق. وفى نفس الوقت، أرسل العراق قوات كبيرة فى اتجاه حدود الكويت، وردًا على هذا التحدى، أصدر مجلس الأمن القرار (٩٤٩) بتاريخ (١٥ أكتوبر ١٩٩٤) والذى أدان فيه الحكومة العراقية بنشر قواتها على الحدود الكويتية وطالبها بسحب هذه القوات إلى مواقعها الأصلية، وعدم استخدام قواتها العسكرية لتهديد جيران العراق أو «عمليات الأمم المتحدة فى العراق». ولم يسحب العراق قواته إلا بعد أن ثبت له أن قوات الدول «المتعاونة مع الكويت»، والتى عادت بكثافة مرة أخرى إلى المنطقة لمواجهة الموقف، سوف تستخدم القوة عملا بحقها فى الدفاع الشرعى عن النفس.
وفى نوفمبر (١٩٩٤)، أعلن العراق قبول خط حدوده مع الكويت، كما أعلن استئناف تعاونه مع لجان التفتيش الدولية. ولكن اتضح أن هذا التعاون لم يكن جادًا. ففى (١٩٩٥)، انشق حسين كامل المجيد عن الحكومة العراقية ـ وهو الرجل الذى كان مسئولا

عن برامج أسلحة الدمار الشامل فى العراق ـ وأدى هروبه إلى توفير معلومات هامة للغاية تثبت أن الحكومة العراقية كانت قد أخفت عن المفتشين الدوليين عناصر هامة تتعلق باستمرار برامج أسلحة الدمار الشامل المحظورة. وقد أدى نشر هذه المعلومات إلى ردود فعل غاضبة فى الأمم المتحدة واستنكار الرأى العام العالمى لأسلوب الخداع الذى درجت عليه الحكومة العراقية فى تعاملها مع لجان التفتيش الدولية. وفى محاولة لاحتواء هذه الموجة من الغضب والاستنكار، أعلنت الحكومة العراقية عن تعهدها باستئناف التعاون مع لجان التفتيش. ولكن، ونظرًا للظروف التى صدر فيها، لم يتمتع ذلك التعهد بمصداقية كافية، وظلت العلاقات بين العراق ولجان التفتيش قائمة، كما كانت منذ البداية، على الشك المتبادل بين الجانبين.

ففى خلال عام (١٩٩٦)، اعترض العراق بصورة مستمرة سبيل المفتشين الدوليين وأعاقهم عن دخول المواقع التى يشتبه بوجود أسلحة دمار شامل فيها. ومن هذه المواقع، على سبيل المثال لا الحصر، المنشآت التابعة للحرس الجمهورى. وقد دعا هذا الموقف مجلس الأمن إلى أن يصدر قرارًا بالإجماع، فى ١٢ يونيو، أدان فيه انتهاك العراق السافر (Flagrant violation) لالتزاماته فى هذا المجال[٧٩]. وحيث إن العراق لم يكف عن انتهاك هذه الالتزامات، فقد أدانه المجلس مرة أخرى، فى (٢١ يونيو ١٩٩٧)، وطالبه بضرورة الوفاء الكامل وغير المشروط والفورى للالتزامات التى فرضتها عليه قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بنزع أسلحتة المحظورة[٨٠].

ومن الملاحظ أنه ابتداء من شهر يوليو (١٩٩٧) وحتى نهاية (١٩٩٨). تصاعدت حدة الخلافات بين العراق ولجنة التفتيش الدولية. ففى هذه الفترة، انتقلت رئاسة اللجنة من الدبلوماسى السويدى (Rolf Ekeus) إلى خبير التسلح الاسترالى (Richard Butler) الذى افتقر، على خلاف سلفه، إلى اللباقة الدبلوماسية، وتعامل مع السلطات العراقية بدرجة كبيرة من التعالى، كما أنه كان متشددًا فى مواقفه إلى درجة التعسف. وما هو أهم من ذلك أن شبهات قوية أحاطت بأسلوب إدارته لعمليات التفتيش التى تقوم بها اللجنة، والذى اتسم بتحيز واضح للسياسة الأمريكية المعادية لنظام الحكم فى العراق. ولذلك تعاظم لدى الحكومة العراقية الإدراك بعدم حياد اللجنة، الدولية وانعدام موضوعيتها، واتهمت بعض أعضائها باستغلال عمليات التفتيش كغطاء للتجسس لصالح الولايات المتحدة وإسرائيل، ومنهم الأمريكى «سكوت ريتر». وقد أثار هذا الوضع استياء الحكومة العراقية، فأوقفت بعض أنشطة اللجنة. ومرة أخرى، أدان مجلس الأمن عدم تعاون

العراق مع لجنة التفتيش الدولية باعتباره انتهاكًا سافرًا لقرارات المجلس ذات الصلة بحظر احتفاظه بأسلحة دمار شامل[٨١].

وفى الحقيقة، فإن هواجس الحكومة العراقية إزاء عدم موضوعية لجنة التفتيش الدولية، واتهام بعض أعضائها بالتجسس على العراق، لم تكن بعيدة كلية عن الواقع[٨٢] ولذلك استمرت الحكومة العراقية فى سياسة عدم التعاون الكامل مع اللجنة. وقد ارتبطت أهم القضايا الخلافية التى ظلت عالقة بين الجانبين بإشكالية تفتيش المواقع الرئاسية. فقد تمسكت الحكومة العراقية بعدم تفتيش هذه المواقع[٨٣] إلا أن رئيس لجنة التفتيش (ريتشارد باتلر) أصر على تفتيشها بزعم أن الحكومة العراقية ما زالت تواصل تنفيذ برامج أسلحتها الكيميائية والبيولوچية، بما فيها إنتاج غاز الأعصاب القاتل (VX)، من خلف أسوار هذه المواقع التى تتمتع بالحصانة. وقد أصدر مجلس الأمن، فى (١٢ نوفمبر ١٩٩٧)، قرارًا جديدًا يصف فيه موقف العراق الرافض للتعاون مع «اليونسكوم» بأنه يمثل «تهديدًا للسلم والأمن الدوليين»، وأن استمراره فى هذا الموقف قد يعرضه «لنتائج وخيمة» (Serious consequences).

وفى مطلع عام (١٩٩٨)، تصاعد الخلاف بين العراق و«اليونسكوم» ومن ورائها الأمم المتحدة؛ لأن الحكومة العراقية تمسكت بموقفها الرافض للتعاون مع هذه اللجنة. ولم يقتصر الخلاف بين الجانبين على إشكالية تفتيش المواقع الرئاسية، ولكن ارتبط أيضًا بأمرين إضافيين: فقد طلبت الحكومة العراقية من مجلس الأمن أن يحدد موعدًا ثابتًا لإنهاء مهمة لجنة التفتيش الدولية، وطلبت منه أيضًا أن يقرر رفع العقوبات الاقتصادية التى فرضها المجلس على العراق بمقتضى القرار (٦٨٧).

ومن الجانب الآخر أرادت الولايات المتحدة استغلال الأزمة بين العراق ولجنة التفتيش الدولية من أجل توجيه ضربة عسكرية قوية ضد العراق، فقد تواترت تصريحات المسئولين الأمريكيين منذ عام (١٩٩٧)، من بينهم الرئيس «بيل كلينتون»[٨٦] ووزيرة الخارجية «مادلين أولبرايت»[٨٧] بأن العراق سوف يواجه بضربة عسكرية قاصمة ما لم يلتزم بالسماح للمفتشين الدوليين بأداء مهمتهم دون قيد أو شرط. وادعت الولايات المتحدة - وكذلك المملكة المتحدة - بأنها لا تحتاج لمزيد من قرارات مجلس الأمن لتوجيه هذه الضربة العسكرية. معنى ذلك أن الحكومة الأمريكية اتجهت إلى التعامل مع المسألة العراقية بشكل إنفرادى بعيدًا عن مجلس الأمن. وتنفيذًا لهذا التوجه، بدأت فى حشد قوات كبيرة فى المنطقة استعدادًا لتوجيه ضربتها العسكرية المرتقبة[٨٨]، وأرسلت مبعوثيها إلى دول الخليج ودول أوروبا لحشد التأييد لموقفها الداعى إلى استخدام القوة ضد العراق. وفى نفس

الوقت عملت على تعبئة الرأى العام الأمريكى خلف تبنى الإدارة الأمريكية للخيار العسكرى. وقد رفضت الدول الكبرى الأخرى فى مجلس الأمن (روسيا، وفرنسا، والصين) الادعاء الأمريكى - البريطانى بحقها فى استخدام القوة العسكرية ضد العراق بشكل منفرد دون الحصول مسبقًا على موافقة صريحة بذلك من مجلس الأمن. وفيما يتعلق برفع العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق، فقد رفضت الحكومة الأمريكية اقتراحًا قدمته بعض الدول فى عام (١٩٩٧) (لا سيما روسيا وفرنسا) يدعو إلى إعادة النظر فى هذه العقوبات أخذًا فى الاعتبار إنجازات العراق فى مجال نزع أسلحة الدمار الشامل التى كان يمتلكها. وقد أكد المسئولون الأمريكيون على أن رفع العقوبات الاقتصادية عن العراق لا يرتبط فقط بنزع أسلحته المحظورة، ولكنه يرتبط أيضًا بتغيير نظام حكم صدام حسين الذى يمثل فى ذاته تهديدًا لأمن شعب العراق وأمن المنطقة بأسرها[٨٩].

وفى فبراير (١٩٩٨)، بذل الأمين العام للأمم المتحدة مساعيه الحميدة لاحتواء هذا الموقف المتفجر، فسافر إلى بغداد وتوصل إلى مذكرة تفاهم مع الحكومة العراقية فى ٢٣ فبراير بشأن تعاون العراق مع «اليونسكوم» على أسس جديدة تكون مقبولة للطرفين[٩٠]. فقد أكدت الحكومة العراقية من جديد على التزامها بتنفيذ جميع قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بنزع أسلحة العراق المحظورة، وعلى تعهدها بالتعاون الكامل مع لجنة التفتيش الدولية «اليونسكوم» والوكالة الدولية للطاقة الذرية، وأن يسمح الجانب العراقى لفرق التفتيش بالدخول المباشر وغير المشروط وغير المقيد لجميع المواقع والمنشآت والسجلات ووسائل النقل وفقًا لما نصت عليه قرارات مجلس الأمن. وفى جانبها، تلتزم «اليونسكوم» باحترام الحقوق المشروعة للعراق خاصة تلك المتعلقة بالأمن الوطنى والسيادة والكرامة الوطنية.

وفيما يتعلق بتفتيش المواقع الرئاسية (وعددها ثمانية)، فقد تم الاتفاق على أن يشكل الأمين العام للأمم المتحدة، بالتشاور مع الرئيس التنفيذى «لليونسكوم» ومدير الوكالة الدولية للطاقة الذرية، فريقًا خاصًا من المراقبين يضم عددًا من كبار الدبلوماسيين والخبراء تحت رئاسة مندوب يعينه الأمين العام وذلك لمرافقة فرق التفتيش الدولية لوضع حد لتحيزات بعض أعضائها للمواقف الأمريكية. ونظرًا لأن إنهاء العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق يمثل أهمية قصوى للشعب العراقى، فقد تم الاتفاق على أن يطرح الأمين العام للأمم المتحدة هذا الموضوع الحيوى؛ ليكون موضع الاهتمام الكبير لمجلس الأمن.

وقد رحبت معظم دول العالم باتفاق الأمين العام للأمم المتحدة مع الحكومة العراقية والذى أقره مجلس الأمن بالإجماع فى القرار رقم (١١٥٤) بتاريخ (٢ مارس ١٩٩٨).

ورغم أن هذا القرار هدد العراق بالتعرض «لعواقب وخيمة» إذا لم ينفذ تعهداته الواردة فى مذكرة التفاهم، فإنه لم يذكر صراحة الخيار العسكرى. وقد أدت هذه الصيغة المبهمة إلى ادعاء الولايات المتحدة (وكذلك المملكة المتحدة) خلافًا لغالبية دول العالم، إن القرار المذكور قد أضاء «النور الأخضر» أمام توجيه ضربة عسكرية أمريكية إلى العراق إذا رأى الرئيس الأمريكى أن العراق لم يحترم مذكرة التفاهم التى صادق عليها مجلس الأمن.

ولا شك أن اتفاق فبراير لعام (١٩٩٨) بين الأمم المتحدة والحكومة العراقية أدى إلى ظهور شعور قوى بالتفاؤل بشأن تسوية الأزمة المستعصية التى لازمت لسنوات طويلة عملية التفتيش الدولى على أسلحة العراق المحظورة. ولكن هذا التفاؤل كان قصير الأمد فسرعان ما دبت الخلافات من جديد بين الحكومة العراقية و «اليونسكوم» حول تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم (١١٥٤) سالف الذكر.

ففى يونيو (١٩٩٨)، تم الاتفاق بين «اليونسكو» ومسئولين عراقيين على جدول زمنى لتسوية القضايا العالقة بين الطرفين والخاصة ببرامج الأسلحة العراقية المحظورة. ومع ذلك أفادت «اليونسكوم» أن الحكومة العراقية ما زالت تخفى أسلحة محظورة، وأنها ظلت ترفض طوال شهرى يونيو ويوليو تقديم معلومات عن برامجها التسليحية.

وفى (٥ أغسطس ١٩٩٨)، طلبت الحكومة العراقية من مجلس الأمن أن يرفع العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق، وأعلنت فى نفس الوقت عن عزمها إنهاء علاقاتها بالمفتشين الدوليين إلى حين اتخاذ مجلس الأمن موقفًا إيجابيًا من طلب رفع العقوبات[٩١].

وفى ١٢ أغسطس، أبلغ رئيس «اليونسكوم» (ريتشارد باتلر) مجلس الأمن بأن القيود التى تفرضها الحكومة العراقية على أداء مهام لجنة التفتيش الدولية قد عرقلت بالفعل عمليات التفتيش الميدانية[٩٢]. وقد أدان مجلس الأمن السلوك العراقى، وأكد على أن عدم تعامل العراق مع «اليونسكوم» يعتبر غير مقبول لمخالفته لقرارات مجلس الأمن ولاتفاق فبراير (١٩٩٨) سالف الذكر بين الأمم المتحدة والحكومة العراقية. وفى نفس الوقت، قرر المجلس إبقاء العقوبات المفروضة على العراق، ووقف المراجعة الدورية للعقوبات إلى أن تقبل الحكومة العراقية التعاون الكامل مع المفتشين الدوليين[٩٣].

وقد تركزت جهود بعض الدول (لاسيما روسيا وفرنسا والصين ومصر والسعودية) فى محاولة إقناع الحكومة العراقية بالعدول عن مقاطعة «اليونسكوم»، وإبداء مزيد من المرونة لتسوية الأزمة مع الأمم المتحدة لتفادى تعرض البلاد لضربة عسكرية كبيرة ولكن، وفى تحد واضح لمجلس الأمن، أوقفت الحكومة العراقية رسميًا، فى (٣١ أكتوبر ١٩٩٨)، كل تعاون مع «اليونسكوم» وطالبتها بمغادرة البلاد[٩٤] . وكرد فعل على هذا الإجراء، كثفت الولايات المتحدة حملتها الدبلوماسية فى محاولة لإقناع مجلس الأمن بإصدار قرار يرخص لها صراحة باستخدام القوة ضد العراق، ولكنها فشلت فى هذا المسعى، وصدر قرار مجلس الأمن رقم (١٢٠٥) فى (٥ نوفمبر ١٩٩٨)، يدين العراق مرة أخرى، ويأمره بحزم بأن يستأنف التعاون الكامل مع «اليونسكوم»، دون أن يشير المجلس إلى الخيار العسكرى الذى كانت تروج له الحكومة الأمريكية. ومع ذلك، شنت الولايات المتحدة بإرادتها المنفردة ، هجومًا صاروخيًا ضد العراق فى ١٥ نوفمبر كتحذير لتوجيه مزيد من الضربات الجوية والصاروخية فى المستقبل إذا لم يلتزم العراق بتنفيذ تهديداته تجاه «اليونسكوم». وفى نفس اليوم، تراجعت الحكومة العراقية عن موقفها، وأعلنت استعدادها لاستئناف التعاون الكامل غير المشروط وغير المقيد مع «اليونسكوم»[٩٥] .

ولكن تعامل العراق مع لجنة التفتيش الدولية لم يكن ميسراً. فقد واجهت اللجنة عقبات كثيرة أمام أداء مهامها. وفى ١٥ ديسمبر، أرسل رئيس اللجنة (ريتشارد باتلر) تقريره إلى مجلس الأمن، والذى أكد فيه أن العراق لا يفى بتعهداته تجاه اللجنة وأنه يعرقل عمليات التفتيش، وبالتالى لم يعد فى إمكان اللجنة الاستمرار فى عملها[٩٦]. وفى (١٦ ديسمبر)، اتخذ «باتلر» قرارًا منفردًا بسحب فريق المفتشين الدوليين من العراق دون التشاور مع مجلس الأمن. وهكذا انهارت مهمة «اليونسكوم» فى العراق بانسحاب المفتشين الدوليين وتجمد عمليات التفتيش فى العراق لمدة تقترب من أربع سنوات كاملة حتى جاء استئنافها فى نوفمبر عام (٢٠٠٢) كما سنرى. وقد أشارت بعض التقارير إلى أن العراق قد استفاد من هذه المهلة الزمنية لإعادة بناء جزء من ترسانته لأسلحة الدمار الشامل. وقد ورد هذا التكهن أيضًا فى خطاب الرئيس الأمريكى جورج بوش (الابن) أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة فى (١٢ سبتمبر ٢٠٠٢)[٩٧].

وقد تذرعت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة بما جاء فى تقرير «باتلر» من اتهامات للحكومة العراقية للقيام بعملية قصف جوى وصاروخى واسعة النطاق استمرت أربعة أيام

(١٦-١٩ ديسمبر) ضد أهداف عراقية عسكرية ومدنية حيوية كثيرة (قرابة مائة هدف). وقد أطلق على هذه العملية اسم «ثعلب الصحراء» (Desert Fox)[٩٨].

وقد أثارت هذه الحملة الأمريكية-البريطانية ردود فعل متفاوتة. فقد أيدتها بعض الدول مثل: استراليا، وكندا، وإسبانيا، والدانمارك، والنرويج، واليابان... إلخ. وعارضتها بشدة دول أخرى كثيرة مثل: روسيا، وفرنسا، والصين، ومصر...؛ لأن العملية تمت بدون موافقة مجلس الأمن الذى كان فى حالة انعقاد غير رسمى لمناقشة تقرير «ريتشارد باتلر». وكان الموقف الروسى وموقف الأمين العام لجامعة الدولة العربية الأكثر تشدداً، فقد تم وصف الحملة العسكرية بأنها تمثل «عملا عدوانيًا ينتهك صراحة مبادئ القانون الدولى وميثاق الأمم المتحدة»[٩٩].

لقد تغيرت إدارة الأزمة العراقية بعد عملية «ثعلب الصحراء». فمن جانب، رأت غالبية الدول ضرورة إنهاء الوضع المعلق فى العراق واستكمال عمليات التفتيش والرقابة على أسلحة الدمار الشامل لديه. ومن الجانب الآخر، أصبح التوجه الأمريكى والبريطانى هو الأخذ بزمام المبادرة فى إدارة الأزمة بعيداً عن مجلس الأمن والاستعداد لاحتواء العراق عسكريًا بغض النظر عن مشروعية أو عدم مشروعية هذا الأسلوب على صعيد القانون الدولى. وقد انعكس هذان التوجهان على إدارة الأزمة العراقية خلال الفترة من أواخر عام (١٩٩٨) وحتى شن الحرب الشاملة على العراق فى مارس (٢٠٠٣).

ولم يكن منطقيًا إعادة «اليونسكوم» بوضعها السابق إلى العراق مرة أخرى بعد أن اتضحت العيوب التى لازمت أداء مهامها التفتيشية، وخاصة بعد أن ظهر التحيز الواضح لرئيس اللجنة للسياسة الأمريكية وتورط بعض أعضائها فى أعمال تجسس لحساب الولايات المتحدة. فكان ينبغى استئناف عمليات التفتيش والرقابة وفق صيغة جديدة تتفادى مثالب الماضى، وذلك سواء من حيث تشكيل لجنة التفتيش والرقابة الجديدة أو من حيث أساليب قيامها بمهامها وطبيعة علاقتها بالعراق وبمجلس الأمن. وقد عكف مجلس الأمن، منذ يناير (١٩٩٩)، على دراسة هذه الأمور من خلال تشكيل لجان لتحديد أوجه العلاقة المستقبلية بين الأمم المتحدة والعراق. وفى هذا الشأن، تقدمت روسيا وفرنسا بمشروعات قرارات إلى مجلس الأمن كانت محل مفاوضات عديدة ومساومات بين ممثلى الدول للتوصل إلى صيغة تتمتع بقبول عام لمختلف الدول الأعضاء فى المجلس. وكانت العقبة الأساسية أمام التوصل لهذه الصيغة تكمن فى تحديد التعاون المطلوب من العراق مع

اللجنة الدولية الجديدة التى سيتم تشكيلها من جانب، ومواقف الدول من العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق من الجانب الآخر.

وقد توصل مجلس الأمن إلى صيغة توفيقية حول جميع هذه الأمور فى القرار رقم (١٢٨٤) الذى صدر فى (١٧ ديسمبر ١٩٩٩) بأغلبية أحد عشر صوتًا وامتناع روسيا وفرنسا والصين وماليزيا عن التصويت. وبمقتضى ذلك القرار، تم إنشاء «لجنة المراقبة والتحقق والتفتيش» المعروفة اختصارًا باسم «أنموفيك» (The Unired Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission - UNMOVIC) وهى تتمتع بسلطات تفتيش ورقابة أوسع من تلك التى تمتعت بها لجنة الأمم المتحدة الخاصة السابقة (اليونسكوم).

ومن أهم العناصر التى ركز عليها القرار عنصر استقلال اللجنة من حيث تشكيلها وتمويلها، وعنصر الموضوعية المهنية فى أداء مهامها[١٠٠]. فقد تم التركيز على أن يكون تشكيل اللجنة من أوسع قاعدة جغرافية ممكنة على خلاف الوضع فى لجنة «اليونسكوم» التى كان أعضاؤها معارين من الدول الأعضاء فى مجلس الأمن. كذلك كان التركيز على تشكيل اللجنة من أشخاص من خلفيات مهنية متنوعة، وتوفير تدريب رفيع المستوى لهم ليس فقط فى المجالات الفنية، ولكن أيضًا فى المجالات الثقافية والاجتماعية والسياسية لتمكينهم من فهم واحترام خصوصية الشعب العراقى. وقد عين الأمين العام للأمم المتحدة السويدى «هانس بليكس» (Hans Blix) رئيسًا تنفيذيًا للجنة. ومن أجل تفادى انفراده باتخاذ القرارات الهامة، أو خضوعه لتأثير أية دولة منفردة، فقد تم تعيين ست عشرة شخصية ذات خبرة فى مجالات العمل المختلفة يشكلون ما يسمى «بهيئة المفوضين» (College of commissioners) يتمثل دورها فى مراجعة أعمال «الأنموفيك»، وتقديم المشورة الفنية لرئيسها التنفيذى.

وتتمتع اللجنة باستقلال مالى بحيث تتوفر لها موارد ذاتية تسمح لها بتعيين العاملين بها بعقود تبرم مع الأمم المتحدة. وقد تحقق ذلك بحصول اللجنة على نسبة ٠,٨٪ من عائدات النفط العراقية التى يتم تصديرها فى إطار برنامج «النفط مقابل الغذاء»، وذلك على خلاف وضع «اليونسكوم» التى كانت ميزانيتها تعتمد على المنح التى تقدمها لها الدول الأعضاء فى مجلس الأمن.

وفيما يتعلق بموضوع العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق، فقد اعتمد القرار (١٢٨٤) صيغة توفيقية بين المواقف المختلفة للدول الأعضاء فى مجلس الأمن، فقد كان

من رأى الاتحاد الروسى أن مجرد إصدار قرار جديد من مجلس الأمن سوف يؤدى إلى تعليق العقوبات مؤقتًا تمهيدًا لرفعها نهائيًا. ومن جانبها أصرت الولايات المتحدة على أن الأمر يحتاج إلى مزيد من الوقت يتم خلاله تقويم علاقة العراق التعاونية مع اللجنة الجديدة («الأنموفيك»)، وإذا ما توصل المجلس إلى صيغة مقبولة لمضمون تعاون العراق، فإنه قد يرى تعليق مؤقت للعقوبات يكون قابلاً للإلغاء إذا ما رأت «الأنموفيك» أن تعاون العراق ليس كافيًا.

وفى أغسطس عام (٢٠٠٠)، أعلنت «الأنموفيك» أنها أصبحت مستعدة للذهاب إلى العراق لمباشرة مهامها. ولكن الحكومة العراقية رفضت القرار (١٢٨٤) وأعلنت أنها لن تسمح بدخول لجنة التفتيش الجديدة إلى البلاد وذلك لاعتراضها على مضمون التعاون المطلوب منها مع «الأنموفيك»، وبسبب عدم موافقة مجلس الأمن على رفع العقوبات عن العراق أو حتى تعليقها مؤقتًا بمجرد صدور القرار. وحتى أواخر (٢٠٠٢)، فشلت جهود الأمم المتحدة فى إعادة مفتشى الأسلحة إلى العراق. ولكن فى حقيقة الأمر، لم يكن لدى العراق خيار حقيقى لرفض التفتيش الدولى خاصة بالنظر إلى تأكد التوجه الأمريكى إلى استخدام القوة. ولذلك كانت هناك إشارات واضحة إلى أن العراق قد يقبل عودة المفتشين الدوليين إليه، ولكن وفق ضوابط محددة وعلى أن يكون واضحًا أن مجلس الأمن سوف يرفع العقوبات المفروضة عليه إذا ما انتهت «الأنموفيك» إلى التأكد من خلو العراق من أسلحة الدمار الشامل وعدم وجود برامج لإعادة إنتاجها. وهكذا بدأت فى ڤيينا مباحثات بين ممثلين للأمم المتحدة ومسئولين عراقيين للتوصل إلى صيغة مقبولة من الطرفين لطبيعة ومضمون التعاون بينهما. وقد انتهت هذه المباحثات بتوجيه الدعوة إلى «الأنموفيك» للذهاب إلى العراق. وفى (١٦ سبتمبر ٢٠٠٢)، بعثت الحكومة العراقية برسالة إلى الأمين العام للأمم المتحدة تحيطه علمًا بأن العراق يوافق على عودة المفتشين الدوليين إليه دون قيد أو شرط[١٠١].

ولكن من الجانب الآخر، تشكك الرئيس الأمريكى جورج بوش (الابن) فى مصداقية الموقف العراقى، وأكد على إصرار حكومته على مواجهة العراق مباشرة بالوسائل العسكرية إذا لزم الأمر بعيدًا عن مجلس الأمن، وهى نفس الاستراتيجية التى تبنتها إدارة الرئيس كلينتون فى أعقاب عملية «ثعلب الصحراء». ففى رسالته إلى الأمة والتى أعلن فيها وقف إطلاق النار (١٩ ديسمبر ١٩٩٨)، حدد الرئيس بيل كلينتون استراتيجية الولايات المتحدة القادمة فى عدة نقاط نذكر منها:

- التعاون مع المعارضة العراقية للعمل على إقامة حكومة جديدة فى بغداد؛ لأن بقاء صدام حسين فى السلطة يشكل مصدر تهديد لشعبه وللمنطقة بالكامل.
- وجود قوات عسكرية أمريكية قوية فى المنطقة لردع صدام حسين فى الوقت المناسب.
- استمرار الحصار الاقتصادى على العراق.

معنى ذلك أن الولايات المتحدة قد تبنت ما يمكن تسميته باستراتيچية «إنهاك» العراق سياسيًا وعسكريًا وشملت هذه الاستراتيچية فى شقها السياسى التحالف مع جماعات المعارضة العراقية وتقديم الدعم السياسى والمالى لها. ففى (١٩٩٨)، أصدر الكونجرس الأمريكى «قانون تحرير العراق (Iraq Liberation Act)، ورصد مبلغ ٩٧ مليون دولار كدعم مالى وعسكرى لجماعات معارضة عراقية مختارة تعمل من أجل الإطاحة بنظام حكم صدام حسين وإعادة الديمقراطية إلى العراق. والحق يقال أن الرئيس كلينتون وافق على مضد على إصدار هذا القانون؛ لأنه لم يكن مقتنعًا بفكرة تغيير النظام العراقى بالقوة، وأنه يكفى احتوائه عن طريق استمرار العقوبات الاقتصادية المفروضة على البلاد مع توجيه بعض الضربات العسكرية المحدودة إليه من وقت لآخر. ولذلك امتنعت إدارة كلينتون عن تقديم معونات عسكرية للمعارضة العراقية خشية أن تقوم هذه المعارضة بتوريط الولايات المتحدة فى مغامرة عسكرية كبيرة للإطاحة بنظام حكم صدام حسين [١٠٣] وهكذا اقتصر الشق العسكرى لاستراتيچية الرئيس كلينتون على استعراض القوة لإرهاب حكومة صدام حسين، حيث كانت دوريات الطيران الأمريكى والبريطانى تجوب منطقتى «الحظر الجوى» فى شمال وجنوب العراق بشكل يستفز وسائل الدفاع الجوى العراقى للرد عليها واتخاذ ذلك الرد ذريعة لقصف منشآت ومرافق عراقية حيوية، عسكرية ومدنية، بصورة شبه يومية ليس فقط فى منطقتى «الحظر الجوى» ولكن أيضًا فى سائر أرجاء العراق. ولم يكتسب هدف إزاحة النظام العراقى بالقوة تصعيدًا واضحًا إلا بعد تولى الرئيس بوش (الابن) السلطة فى يناير (٢٠٠١)، وخاصة بعد هجمات (١١ سبتمبر ٢٠٠١) الإرهابية والحرب ضد أفغانستان فى أكتوبر (٢٠٠١). وقد سبق أن ذكرنا أنه فى خطابه عن حالة الاتحاد الذى ألقاه أمام الكونجرس فى (٢٩ يناير ٢٠٠٢) بشأن «الحرب على الإرهاب»، أعلن الرئيس بوش أن العراق وإيران وكوريا الشمالية تمثل «محور شر»، وأكد على نيته للقيام بعمل عسكرى ضد العراق، وأن الهدف من هذا العمل يتجاوز إلزام العراق بالانصياع لقرارات مجلس الأمن بشأن نزع أسلحة الدمار الشامل التى يدعى أنه يمتلكها إلى تغيير النظام الحاكم فى بغداد.

وفى إبريل (٢٠٠٢)، أصدر الرئيس بوش قراراً تنفيذياً يسمح لوكالة المخابرات المركزية باستخدام جميع الوسائل للإطاحة بحكم صدام حسين، ووافق على تخصيص مائتى مليون دولار للقيام بأعمال تخريبية سرية داخل العراق لتحقيق ذلك الهدف[١٠٤]. وفى أول يونيو (٢٠٠٢)، أشار الرئيس بوش، فى خطاب أمام الأكاديمية العسكرية الأمريكية فى «ويست بوينت»، إلى إمكانية قيام الولايات المتحدة بعمل عسكرى «وقائى» (preemptive)منفرد ضد العراق.

ورغم مطالبة الرئيس الأمريكى فى كلمته أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة فى (١٢ سبتمبر ٢٠٠٢) بنظام تفتيش دولى فعال للقضاء على أسلحة الدمار الشامل التى يدعى أن العراق يمتلكها، فقد أكد بوضوح على أنه فى حالة استمرار العراق فى تحدى المجتمع الدولى، وعدم تصرف الأمم المتحدة جماعياً ضده، فإن الولايات المتحدة سوف تتصرف منفردة باستخدام القوة ضده لتجريده من أسلحة الدمار الشامل لديه وإمكانيات استخدامها أو تطويرها[١٠٥]، وذلك فى مواجهة موقف معارض لغالبية الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة. ولكن يبدو أن العراق قد نجح فى ذلك الحين فى إبطال تنفيذ التهديد الأمريكى بأن قبل، فى (١٦ سبتمبر ٢٠٠٢) كما ذكرنا، دخول بعثة «الأنموفيك» لممارسة مهامها دون قيد أوشرط فى العراق[١٠٦]. ولكن الحكومة الأمريكية استمرت فى تصعيد لهجة الخيار العسكرى المنفرد. فقد أكدت «استراتيجية الأمن القومى الأمريكى» التى تم إقرارها فى (١٧ سبتمبر ٢٠٠٢)، على نظرية «الاستخدام الوقائى» للقوة، أن الولايات المتحدة لن تنتظر حتى تتعرض للهجوم لكى تقوم بالرد عليه، وإنما سوف تبادر بالهجوم بمجرد إدراكها للخطر الذى يتهددها[١٠٧]. وفى نفس الوقت، اتخذت إدارة بوش خطوات حثيثة فى الاستعداد للحرب، فتقدمت إلى الكونجرس بمشروع قرار يطلب منح الرئيس حق استخدام القوة ضد العراق بغير إعلان رسمى للحرب من جانب الكونجرس، وذلك لمواجهة تهديد العراق المستمر للأمن القومى الأمريكى، وإنفاذاً لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة بالعراق.

وقد وافق الكونجرس على هذا الطلب فى (١٠ أكتوبر ٢٠٠٢) بأغلبية كبيرة[١٠٨]. وثابرت الإدارة الأمريكية فى جهود سابقة لحمل مجلس الأمن على إصدار قرار يسمح لها صراحة باستخدام القوة العسكرية المنفردة ضد العراق.

ففى (٢٢ أكتوبر ٢٠٠٢)، تقدمت الولايات المتحدة بمشروع قرار إلى مجلس الأمن يدعو إلى تكثيف وتشديد عمليات التفتيش الدولى عن أسلحة العراق المحظورة، وينذر

الحكومة العراقية بأن العراق سوف يواجه «عواقب وخيمة» (Severe consequences) إذا رفض نزع أسلحة الدمار الشامل التى بحوزته، ووقف كل برنامج تسليح فى هذا المجال. وبالرغم من أن هذا المشروع لم ينص صراحة على جواز استخدام القوة بشكل منفرد ضد العراق فى حالة عدم امتثاله لالتزامه بنزع أسلحته المحظورة، فقد عارضته الدول الأعضاء الأخرى فى مجلس الأمن - ولا سيما فرنسا والاتحاد الروسى والصين - وهددت باستخدام «الفتيو» لمنع إقراره، وذلك بحجة أن صياغة النص الغامضة تسمح بتفسيره على نحو يجيز استخدام القوة ضد العراق استنادًا إلى تقييم منفرد من جانب أية دولة (المقصود الولايات المتحدة) لمدى وفاء العراق بتنفيذ التزامه بنزع آسلحتة المحظورة. ورأت هذه الدول أن مجلس الأمن وحده هو صاحب الاختصاص بتقييم سلوك الحكومة العراقية، فإذا رأى أن هذه الحكومة لا تفى بالتزاماتها، فإن للمجلس أن يقرر استخدام، أو عدم استخدام القوة ضد العراق(١٠٩). إزاء هذه المعارضة، اضطرت الحكومة الأمريكية فى النهاية إلى سحب مشروع قرارها. وقد انتهت المفاوضات فى مجلس الأمن إلى إصدار القرار (١٤٤١) فى (٨ نوفمبر ٢٠٠٢) بالإجماع، وهو القرار الذى أرسى الأساس لاستخدام القوة مستقبلا ضد العراق فى حالة ارتكابه مخالفة مادية لنظام التفتيش الدولى المشدد الذى فرض عليه.

إن صدور هذا القرار بالإجماع يرجع إلى صيغة العموم التى تبناها بهدف التوفيق بين مواقف الدول المختلفة. وحيث إن القرار المذكور لم ينص صراحة على جواز الاستخدام التلقائى للقوة المنفردة ضد العراق، فقد اختلفت الدول فى تفسيره كما سنرى، شأنه فى ذلك شأن القرارات السابقة لمجلس الأمن ذات الصلة بموضوع نزع أسلحة العراق. فما هو المنطق القانونى الذى استندت إليه الولايات المتحدة وحلفاؤها لتبرير تدخلاتها العسكرية المتكررة ضد العراق، وما هو المنطق القانونى المضاد والرافض لمشروعية هذه التدخلات؟

قضية مشروعية استخدام القوة ضد العراق

إن مشروعية أو عدم مشروعية التدخلات العسكرية المنفردة فى العراق من جانب الولايات المتحدة والدول المتحالفة معها أثار جدلا فقهيًا وسياسيًا حادًا وواسع النطاق استمر قرابة خمسة عشر عامًا وما زال قائمًا إلى الحين.

وقد دار هذا الجدل حول محورين رئيسيين. المحور الأول وهو الأهم استند إلى نظرية التفويض الضمنى فيما يتعلق بإشكالية الارتباط بين نزع أسلحة العراق وحفظ السلم

والأمن الدوليين بصفة عامة. فقد ادعت الولايات المتحدة أنه فى حالة فشل مجلس الأمن فى القيام بوظيفته الأمنية من خلال تجريد العراق من أسلحته المحظورة، فإن قرارات المجلس ذات الصلة تتضمن تفويضًا ضمنيًا للدول الراغبة (Willing States) باستخدام القوة لإجبار العراق على الوفاء بالكامل وغير المشروط والفورى بالالتزامات المفروضة عليه بمقتضى بنود القرار ٦٨٧ (١٩٩١) ذات الصلة بنزع أسلحة الدمار الشامل العراقية.

أما المحور الثانى فقد استند إلى فكرة أحياء مفهوم «الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس». فقد ادعت الولايات المتحدة الحق فى مواجهة الخطر الذى يتعرض له أمنها القومى من جراء احتفاظ العراق بأسلحة دمار شامل، واحتمال استخدام هذه النوعية من الأسلحة فى المستقبل بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر من خلال توفيرها لمنظمات إرهابية وطنية أو دولية. وقد أشار الرئيس الأمريكى «جورج بوش» إلى هذين المحورين فى خطابه أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة فى (١٢ سبتمبر ٢٠٠٢) ويتداخل هذان المحوران فى تحديد مواقف الفقة الدولى وهو تداخل مفهوم وحتمى بحكم التداخل الفعلى بين آلية الأمن الجماعى وآلية الدفاع الشرعى الجماعى عن النفس، كما أوضحنا فى موضع سابق من هذه الدراسة.

أولا: التدخل العسكرى ضد العراق ونظرية «الإجازة الضمنية»

من المسلم به أن مجلس الأمن يتمتع بسلطة تفويض الدول - منفردة أو مجتمعة - باستخدام القوة نيابة عنه لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادتهما إلى نصابهما. وقد استخدم المجلس هذه السلطة بالفعل فى مناسبات كثيرة، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: كوريا الشمالية، رودبسيا الجنوبية، الكونغو، الصومال، هايتى، البوسنة والهرسك... إلخ، ولكن لاحظنا أنه باستثناء «حرب تحرير الكويت» لم تتضمن قرارات المجلس ذات الصلة بإدارة الأزمة العراقية، بعد نهاية تلك الحرب، تفويضًا «صريحًا» للدول بالتدخل العسكرى ضد العراق لإجباره على تنفيذ هذه القرارات. ومع ذلك، فقد رصدنا أن الولايات المتحدة، ودول أخرى تحالفت معها، قد تدخلت عسكريًا فى العراق فى عدة مناسبات، وبررت هذه التدخلات على أساس أن قرارات مجلس الأمن تجيزها ضمنًا، ومن ثم فهى ليست فى حاجة إلى إصدار مزيد من القرارات تسمح لها صراحة بالتدخل العسكرى، ذلك دون إنكار أن إصدار مثل هذه القرارات الصريحة سوف تترتب عليه مزايا سياسية هامة من حيث تأييد الرأى العام الوطنى والدولى لهذه التدخلات.

سبق أن ذكرنا أنه فى عام (١٩٩١)، استندت الولايات المتحدة والدول التى تحالفت معها إلى حجة «الإجازة الضمنية» لتبرير تدخلها العسكرى فى العراق بهدف حماية الأكراد فى الشمال والشيعة فى الجنوب. وقد استمدت هذه الحجة من القرار ٦٧٨ (١٩٩٠)، الصادر فى (٢٩ نوفمبر ١٩٩٠)، والذى كان قد أجاز لقوات الدول المتعاونة مع حكومة الكويت الشرعية باستخدام القوة ضد العراق ليس فقط بهدف تحرير الكويت من القوات العراقية الغازية، ولكن أيضًا بهدف إعادة السلم والأمن إلى المنطقة. وحيث إن القرار ٦٨٨ (١٩٩١)، الصادر فى (٥ إبريل ١٩٩١)، قد أدان سياسة قمع التمرد الكردى والشيعى فى العراق؛ لأنها تمثل «تهديدًا للسلم والأمن فى المنطقة»، فإنه يكون قد أحال ضمنًا إلى القرار ٦٧٨(١٩٩٠) ويسمح بالتالى باستخدام القوة ضد العراق لإزالة هذا المصدر من مصادر الخطر على السلم والأمن الدوليين فى المنطقة. وقد فندنا هذه الحجة فى حينه على أساس أن الرخصة باستخدام القوة ضد العراق، والتى نص عليها صراحة القرار ٦٧٨ (١٩٩٠)، قد انقضت بصدور القرار ٦٨٧ (١٩٩١)، بتاريخ (٣ إبريل ١٩٩١)، والذى وضع نهاية قانونية لجميع الأعمال القتالية فى المنطقة، ولا يجوز تجديد هذه الرخصة بعد ذلك التاريخ دون موافقة صريحة من مجلس الأمن على ذلك.

ولكن حجة الإجازة الضمنية تجاوزت إطار حماية الأكراد والشيعة فى العراق للاعتبارات الإنسانية. فقد تم استخدامها أيضًا لتبرير التدخلات العسكرية الانفرادية ضد العراق من جانب الولايات المتحدة وبعض الدول التى تحالفت معها بهدف نزع أسلحة الدمار الشامل العراقية، والتى تم حظرها بمقتضى القرار ٦٨٧ (١٩٩١)، الصادر فى (١٣ إبريل ١٩٩١)، والذى وضع نهاية رسمية «لحرب تحرير الكويت» كما ذكرنا. وفى هذا السياق، بلورت الولايات المتحدة نظرية «الإجازة الضمنية» بشكل أكثر تفصيلا الأمر الذى أثار قضايا خلافية ترتبط مباشرة بإشكالية من له حق التفسير الرسمى للقرار ٦٨٧ (١٩٩١)، ومراقبة تطبيقه على أرض الواقع، ونطاق نفاذه زمنيًا، وما هى التدابير التى تتخذ ضد العراق فى حالة عدم الامتثال لأحكامه. ولذلك تتعين العودة مرة أخرى إلى حجة «الإجازة الضمنية» وتقييمها بشكل أكثر عمقًا.

من العرض السابق لقرارات مجلس الأمن فى سياق نزع أسلحة العراق المحظورة[١١٠]، يتضح أن المجلس قد أدان سياسة الحكومة العراقية الرافضة للتعاون مع لجنة التفتيش الدولية (UNSCOM) باعتبارها «خرقًا ماديًا» للقرار ٦٨٧ (١٩٩١) وهدد المجلس العراق بأن استمراره فى هذه السياسة سوف يعرضه «العواقب وخيمة»، وقد استندت الولايات

المتحدة إلى هذه القرارات لتبرير تدخلاتها العسكرية المتكررة فى العراق وتصعيدها إلى شن حرب شاملة ضده فى مارس (٢٠٠٣) فقد ادعت الولايات المتحدة أن هذه القرارات تتضمن «إجازة ضمنية» باستخدام القوة ضد العراق بشكل إنفرادى لإجباره على تنفيذ القرار ٦٨٧ (١٩٩١)، دون حاجة إلى موافقة مجلس الأمن الصريحة على ذلك، وهو ذات المنطق الذى سبق أن استندت إليه لتبرير تدخلها العسكرى فى العراق للاعتبارات الإنسانية (حماية الأكراد والشيعة من بطش الحكومة العراقية). وأساس هذا المنطق، كما رأينا، يقوم على فكرة أن مجلس الأمن قد فوض، فى القرار ٦٧٨ (١٩٩٠)، الدول المتعاونة مع حكومة الكويت الشرعية باستخدام القوة ضد العراق «لإعادة السلم والأمن إلى المنطقة». وقد نص القرار ٦٨٧ (١٩٩١)، والذى وضع نهاية رسمية «لحرب تحرير الكويت»، على أن مجلس الأمن يضع فى اعتباره فى التعامل مع العراق بعد تحرير الكويت «التأكد من النوايا السلمية للعراق» وذلك بتخليه عن أسلحة الدمار الشامل التى يمتلكها والامتناع عن إنتاجها، أو الحصول عليها، وذلك للحيلولة دون تكرار تهديده للسلم والأمن الدوليين فى المستقبل. وبناء على ذلك، فإن إدانة مجلس الأمن للعراق بعدم تعاونه مع لجنة التفتيش الدولية ومراوغته لها من أجل الاحتفاظ بأسلحة دمار شامل محظورة عليه من شأنه أن يهدد السلم والأمن الدوليين، ومن ثم يستدعى أحياء العمل بالتفويض الذى تضمنه القرار ٦٧٨(١٩٩٠) باستخدام القوة ضده. وقد سبق أن فندنا هذا المنطق القانونى فى حينه استناداً إلى حجة أن التفويض الذى منحه القرار ٦٧٨(١٩٩٠) لقوات التحالف باستخدام القوة ضد العراق قد انقضى بإصدار القرار ٦٨٧ (١٩٩١) الذى أوجب قانونًا وقف جميع الأعمال القتالية، وانسحاب القوات الأجنبية من العراق، واحترام سيادته الإقليمية واستقلاله السياسى. ولكن المؤيدين لمشروعية التدخلات العسكرية فى العراق بعد نهاية «حرب تحرير الكويت» يرفضون هذه الحجة، ويزعمون أن التفويض باستخدام القوة ضد العراق بمقتضى القرار ٦٧٦ (١٩٩٠) يظل ساريًا حتى بعد سريان قرار وقف إطلاق النار فى إبريل (١٩٩١) وهم يستندون فى ذلك إلى حجة أن وقف الأعمال القتالية ضد العراق كان مشروطًا بتخلى العراق عن أسلحة الدمار الشامل المحظورة عليه. وحيث إن العراق لم يلتزم بهذا الشرط، فإنه يحق لدول التحالف استئناف الأعمال العسكرية ضده لإجباره على تنفيذ الالتزامات التى فرضها عليه القرار ٦٨٧ (١٩٩١). وقد استند هذا التيار الفقهى على التقليد الذى اتبعه مجلس الأمن فيما يتعلق بإنهاء التفويض الذى سبق أن منحه لدولة أو لمجموعة من الدول باستخدام القوة ضد دولة أخرى لحفظ السلم والأمن الدوليين. فقد اتبع المجلس فى هذا الخصوص أحد أسلوبين.

الأسلوب الأول هو إصدار قرار صريح بوقف العمل بتفويض سابق، ومثال ذلك القرار ١٠٣١ (١٩٩٥) الذى نص صراحة على انتهاء التفويض باستخدام القوة فى البوسنة. والأسلوب الثانى هو تحديد أجل لانتهاء التفويض، ومثال ذلك القرار ٩٥٤ (١٩٩٤) بتحديد صلاحية تدخل الأمم المتحدة فى الصومال (UNOSOM II) بحلول (٣١ مارس ١٩٩٥) وحيث إن التفويض باستخدام القوة ضد العراق بمقتضى القرار ٦٧٨ (١٩٩٠) غير محدد المدة، وحيث إن قرارات مجلس الأمن اللاحقة ذات الصلة بالوضع فى العراق لم تتضمن نصًا صريحًا بانتهاء العمل بالتفويض السابق باستخدام القوة، فإن هذا التفويض يظل ساريًا(١١١)، وقد استشهد هذا التيار الفقهى برأى الأمين العام السابق للأمم المتحدة، الدكتور بطرس غالى، والذى أقر بمشروعية الضربات الجوية والصاروخية التى وجهتها الولايات المتحدة والمملكة المتحدة فى يناير (١٩٩٣) ضد أهداف عسكرية ومدنية فى العراق، لأنها تمت تنفيذًا لقرارات مجلس الأمن ولميثاق الأمم المتحدة(١١٢).

ونحن نرفض هذا المنطق جملة وتفصيلا؛ لأنه يتعارض مع نظام الأمن الجماعى الذى وضعه ميثاق الأمم المتحدة. وفى هذا الصدد، ينبغى التذكير بأهم المبادئ التى يرتكز عليها هذا النظام.

لقد أوضحنا مرارًا أن ميثاق الأمم المتحدة يمنع منعًا مطلقًا استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فى العلاقات بين الدول (المادة ٢ فقرة ٤) إلا فى حالة الدفاع الشرعى عن النفس (المادة ٥١)، أو فى حالة الاستخدام الجماعى للقوة (Collective force) (١١٣) فى إطار آلية الأمن الجماعى التى يختص مجلس الأمن بتطبيقها تحقيقًا لمصلحة المجتمع الدولى ككل فى حفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادتهما إلى نصابهما، وليس بهدف تحقيق أهداف الدول منفردة أو مجتمعة (الفصل السابع)(١١٤). ولذلك، فإن مجلس الأمن وحده هو الذى يقرر «ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان» (المادة ٣٩) كشرط لاستخدام القوة الجماعية فى هذه الحالات. ومع ذلك، وبالرغم من أن مجلس الأمن هو صاحب الاختصاص الأصيل فى تطبيق آلية الأمن الجماعى، فإنه لا يوجد نص فى الميثاق يحول دون ممارسة المجلس لسلطة تفويض اختصاصه للدول الأعضاء، منفردة أو مجتمعة، والسماح لها باستخدام القوة نيابة عنه، إعمالا لنظام الأمن الجماعى. ولكن حيث إن استخدام الدول للقوة فى هذه الحالة هو أمر استثنائى وفيه خروج على القاعدة الآمرة التى وضعتها المادة (٢، فقرة ٤) من الميثاق، فإنه يشترط لمشروعية التفويض أن تستوفى الشروط التالية:

(أ) أن يكون صريحًا (explicit)، وليس ضمنيًا (implicit)

(ب) أن يكون محدد الهدف.

(ج) أن ينتهى بتحقيق الهدف منه ما لم يقرر المجلس صراحة امتداده.

ولا تنطبق هذه الشروط على التدخلات العسكرية الأمريكية/ البريطانية ضد العراق بعد «حرب تحرير الكويت».

فمن الملاحظ أن جميع القرارات التى صدرت عن مجلس الأمن بعد نهاية «حرب تحرير الكويت» - بدءًا بالقرار ٦٨٧ (١٩٩١) الذى فرض على العراق التزامًا محددًا بنزع أسلحة هجومية معينة محظورة عليه، وانتهاءً بالقرار ١٤٤١ (٢٠٠٢) الذى استندت إليه الولايات المتحدة والدول المتحالفة معها لادعاء مشروعية الحرب الشاملة التى شنتها على العراق فى مارس ٢٠٠٣ - لم ترخص صراحة للدول باستخدام القوة ضد العراق لإجباره على نزع أسلحته المحظورة. ومع ذلك، حيث إن هذه القرارات قد أدانت بشدة عدم تنفيذ العراق لالتزامه بنزع سلاحه بحكم أنه يهدد السلم والأمن الدوليين، فقد فسرت الولايات المتحدة هذه الإدانة على أنها تعنى ضمنًا إحياء الرخصة التى سبق أن منحها مجلس الأمن بمقتضى القرار ٦٧٨ (١٩٩٠) للدول باستخدام القوة ضد العراق لإعادة السلم والأمن إلى المنطقة.

ونحن نرفض هذا المنطق الذى يدعى أن تنديد مجلس الأمن بسلوك العراق يفيد ترخيصًا ضمنيًا للدول باستخدام القوة العسكرية ضده لإجباره على نزع أسلحته المحظورة. فإن صياغة المادة (٣٩) من ميثاق الأمم المتحدة تدل بوضوح على أن إدانة مجلس الأمن لدولة ما بتهديد السلم والأمن الدوليين لا تستتبع بالضرورة استخدام القوة العسكرية ضدها سواء مباشرة أو من خلال الترخيص للدول باستخدامها. فإذا رأى المجلس أن هناك تهديدًا للسلم أو إخلالا به، فإنه يقدم فى ذلك «توصياته» أو يقرر ما يجب اتخاذه من تدابير طبقًا لأحكام المادتين ٤١ (تدابير اقتصادية وسياسية) و٤٢ (تدابير عسكرية). لآلية الأمن الجماعى، أو الاكتفاء بالتدابير الاقتصادية والسياسة. ففى حالات كثيرة، قرر المجلس وجود تهديد للسلم والأمن الدوليين، ومع ذلك فإنه لم يجد ضرورة لاستخدام القوة مباشرة، أو الإذن باستخدامها، لمواجهة ذلك التهديد. ومن الأمثلة الحديثة لذلك: قرار مجلس الأمن رقم ١٤٣٨ (٢٠٠٢) بتاريخ (١٤ أكتوبر ٢٠٠٢) الذى أدان التفجيرات الإرهابية التى وقعت فى بالى (أندونيسيا)، والقرار ١٤٤٠ (٢٠٠٢) بتاريخ ٢٤ أكتوبر الذى أدان عملية احتجاز الرهائن فى مسرح فى موسكو. فإذا قررت

دولة استخدام القوة ضد دولة أخرى بحجة حفظ السلم والأمن الدوليين، فى غير حالة الدفاع الشرعى عن النفس، فلا مندوحة من الحصول على ترخيص صريح بذلك من مجلس الأمن[١١٥] . وقد تضمنت جميع قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بنزع أسلحة العراق نصًا صريحًا بوجوب الرجوع إلى مجلس الأمن للنظر فى أمر عدم التزام العراق بتنفيذ تدابير نزع أسلحته المحظورة، وإتخاذ ما يلزم من خطوات - بما من ذلك استخدام القوة العسكرية إذا لزم الأمر - لإجباره على التنفيذ. ولعل أوضح مثال لذلك القرار ١٤٤١ (٢٠٠٢) الصادر فى (٨ نوفمبر ٢٠٠٢)[١١٦] . والذى قرر فى فقرته الأولى أن «العراق كان ولا يزال فى انتهاك مادى (material breach) لالتزاماته بموجب القرارات ذات الصلة (بنزع الأسلحة العراقية المحظورة) من ضمنها القرار ٦٨٧ (١٩٩١). وقد منح القرار «فرصة أخيرة» للعراق لتنفيذ التزاماته وفق جدول زمنى محدد، وبشروط مشددة لإنجاز عملية التفتيش الدولية على أسلحته ينبغى على العراق الالتزام بها، وأن عدم تعاون العراق بشكل كامل مع لجنة المراقبة والتحقق والتفتيش («الأنموفيك») والوكالة الدولية للطاقة الذرية يمثل انتهاكًا جوهريًا آخر لالتزاماته قد يعرضه، حسب مضمون الفقرة (١٣) من القرار «لعواقب خطيرة» وهى تعنى فى جوهرها استخدام القوة العسكرية ضده. من الواضح أن القرار ١٤٤١ لم يتضمن نصًا صريحًا يبيح للدول الاستخدام التلقائى للقوة ضد العراق فى حالة عدم التزامه بتنفيذ عملية نزع أسلحته المحظورة، أو عرقلة إنجازها. ولكن هل يتضمن القرار تفويضًا ضمنيًا للدول بالاستخدام التلقائى للقوة ضد العراق فى حالة إصراره على «الخرق المادى» لأىّ من الالتزامات التى يفرضها عليه القرار؟

لقد اختلف الرأى فى الإجابة عن هذا التساؤل. واحتدم الخلاف بصفة خاصة حول تفسير الفقرة (١٣) من القرار، والتى حذر فيها مجلس الأمن العراق بأنه «سيواجه عواقب وخيمة نتيجة لانتهاكاته المستمرة لالتزاماته» وقد أثارت هذه الصياغة العامة والغامضة قضيتين هامتين. وتتعلق القضية الأولى بتحديد الجهة المسئولة برصد الانتهاكات العراقية للقرار ١٤٤١، أما القضية الثانية فتتعلق بتعيين الجهة التى تملك حق إدانة العراق وتوقيع الجزاءات عليه («العواقب الوخيمة») فى حالة ارتكابه انتهاكًا ماديًا لأحكام القرار المذكور.

وفيما يتعلق بالقضية الأولى، فقد نصت الفقرة (١١) صراحة على أن الاختصاص برصد الانتهاكات العراقية يتمتع به «المدير التنفيذى للجنة التفتيش عن الأسلحة (الأنموفيك) والمدير العام لوكالة الطاقة الذرية». ولكن الولايات المتحدة ادعت أنها تتمتع هى أيضًا بهذا الحق بمقتضى الفقرة (٤) من القرار التى نصت على أن مجلس الأمن

«سيبلغ» بالانتهاكات العراقية، دون أن تحدد هذه الفقرة الجهة التى يحق لها إبلاغ المجلس بالانتهاكات العراقية. ونرى أن الولايات المتحدة محقة فى هذا الادعاء ليس فقط بمقتضى الفقرة (١٢) من القرار التى نصت على أن مجلس الأمن «يلتئم فوراً حال تسلمه تقريراً وفقًا للفقرة ٤ أو ١١ من القرار من أجل أن يدرس الوضع . . .»، ولكن أيضًا بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة الذى ينص فى المادة (٣٥) على أن «لكل عضو فى الأمم المتحدة أن ينبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أى نزاع أو موقف» قد «يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولى» فى مفهوم المادة (٣٤).

وفيما يتعلق بالقضية الثانية الخاصة بتحديد الجهة التى يحق لها إدانة انتهاكات العراق للقرار ١٤٤١ وتوقيع الجزاءات عليه («العواقب الوخيمة»)، فقد ادعت الولايات المتحدة أن الفقرة (١٣) من القرار تعطيها، بذاتها، حق استخدام القوة تلقائيًا ضد العراق إذا ارتكب، فى تقديرها، خرقًا ماديًا لأحكام القرار المذكور، دون حاجة إلى استصدار قرار جديد بذلك من مجلس الأمن. ففى تعقيبه على صدور القرار، حذر المندوب الأمريكى لدى الأمم المتحدة من أن فشل مجلس الأمن فى التصرف بطريقة حاسمة فى حالة حدوث انتهاك عراقى جديد، فإن هذا القرار لا يقيد صلاحية أية دولة عضو فى الأمم المتحدة للتحرك دفاعًا عن نفسها ضد التهديد الذى يمثله العراق، أو لتنفيذ قرارات الأمم المتحدة: [١١٧] وفى كلمة قصيرة عقب صدور القرار، أكد الرئيس الأمريكى «جورج بوش» على موقفه السابق الذى أعلنه فى خطابه أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة فى (١٢ سبتمبر ٢٠٠٢) (سبقت الإشارة إليه) أنه فى حالة عدم امتثال العراق بشكل كامل لقرارات الأمم المتحدة وتحديه للمجتمع الدولى، فإن الولايات المتحدة- والدول المتحالفة معها- ستقوم بنزع أسلحة العراق بالقوة العسكرية.

معنى ذلك أن الحكومة الأمريكية فسرت العبارة التى وردت فى الفقرة (١٣) من القرار ١٤٤١ (٢٠٠٢) والتى نصت على أن العراق «سيواجه عواقب وخيمة نتيجة لانتهاكاته المستمرة لالتزاماته» بأنها تتضمن تفويضًا ضمنيًا للدول باستخدام القوة العسكرية تلقائيًا لإرغام العراق على نزع أسلحته المحظورة بما يحقق حفظ السلم والأمن الدوليين[١١٨] . بعبارة أخرى، فإن القرار (١٤٤١) أعاد الحياة للتفويض الذى حصلت عليه الدول التى تحالفت ضد العراق بموجب القرار ٦٧٨ (١٩٩٠) والذى تم حجبه مؤقتًا بمقتضى القرار ٦٨٧ (١٩٩١) الذى أقر وقف إطلاق النار بين الطرفين فى «حرب تحرير الكويت»[١١٩].

وقد رفضت فرنسا وروسيا والصين - وهم أعضاء دائمون فى مجلس الأمن - ودول كثيرة أخرى من أعضاء المجلس ومن غير أعضائه، التفسير الأمريكى لنص الفقرة (١٣) من القرار ١٤٤١ (٢٠٠٢) بأنها تنطوى على تفويض ضمنى للدول باستخدام القوة تلقائيًا ضد العراق لإجباره على تنفيذ التزامه بنزع أسلحته المحظورة. وقد أكدت هذه الدول على أن القرار ١٤٤١ يستبعد أى استخدام تلقائى للقوة ضد العراق، وأن الغرض الرئيسى لإصداره هو تمكين عودة لجنة التفتيش الدولية إلى العراق (وكانت قد انسحبت فى ديسمبر ١٩٩٨) كما ذكرنا)، ورفع تقاريرها إلى مجلس الأمن الذى يملك وحده سلطة تحديد ما يجب عمله (استخدام القوة أو عدم استخدامها) فى حالة إصرار العراق على عدم التعاون مع اللجنة فى أداء مهمتها[١٢٠].

ونحن نتفق مع موقف غالبية الدول لأن صياغة القرار ١٤٤١ واضحة وقاطعة على ضرورة الرجوع إلى مجلس الأمن لتقرير مدى التزام العراق بالقرار المذكور، وبالتالى تحديد الخطوة التالية فى التعامل مع ملف نزع أسلحة العراق. فقد نصت الفقرة (٢) من القرار على أن المجلس يعطى العراق «فرصة أخيرة لتنفيذ التزاماته على صعيد نزع الأسلحة». ونصت الفقرة (١٢) على أن المجلس «يلتئم فورًا» حال تسلمه تقريرًا وفقًا للفقرة (٤) أو (١١) من القرار «من أجل أن يدرس الوضع والحاجة إلى الامتثال الكامل لكل قرارات المجلس ذات الصلة من أجل استعادة السلم والأمن الدوليين». وأخيرًا تنص الفقرة (١٤) على أن المجلس يقرر «إبقاء هذا الأمر قيد المتابعة»[١٢١].

واضح من صريح هذه النصوص أن مخالفة العراق للقرار ١٤٤١ لا يترتب عليها، كما زعمت الولايات المتحدة، الاستخدام التلقائى للقوة ضده، وأوجبت الرجوع إلى مجلس الأمن للنظر فى انتهاكات العراق المحتملة لالتزاماته، لأن المجلس هو صاحب الاختصاص الأصيل والوحيد فى الحكم على سلوك العراق، ويملك وحده سلطة اتخاذ التدابير اللازمة - ومنها استخدام القوة إذا لزم الأمر - لحمله على تنفيذ التزامه بنزع أسلحته المحظورة، وبالتالى فإنه لا يحق لدولة منفردة أو لمجموعة من الدول، أن تحل محل المجلس فى اتخاذ هذه التدابير دون تفويض صريح ومحدد لها بذلك. ولكن الفقه القانونى الحكومى فى كلٍّ من الولايات المتحدة وبريطانيا يرى غير ذلك. فقد لاحظ هذا الجانب من الفقه أن صياغة الفقرة (١٤) من القرار ١٤٤١ تختلف عن صياغة الفقرة المقابلة لها فى القرار ٦٨٧ (١٩٩١). فقد نصت الفقرة (٣٤) من هذا القرار الأخير على أن مجلس الأمن يقرر إبقاء المسألة قيد النظر، «وأن يتخذ ما يلزم من خطوات أخرى» لتنفيذ هذا

القرار. وقد أسقطت الفقرة (١٤) من القرار ١٤٤١ هذه العبارة الأخيرة. ومن ثم، فإن الرجوع إلى مجلس الأمن وفقًا للقرار ١٤٤١ لا يتجاوز الإحالة إلى الفقرة (١٢) من القرار التى تنص على أن المجلس يلتئم فوراً «من أجل أن يدرس الوضع والحاجة إلى الامتثال الكامل لكل قرارات المجلس ذات الصلة»، ولا يشترط أن يتخذ المجلس قراراً بما يلزم اتخاذه من تدابير لمواجهة انتهاك العراق لالتزامه بنزع أسلحته المحظورة، فإن مجرد الانتهاك المادى للقرار يعرض العراق «لعواقب وخيمة» (التى تعنى أساسًا استخدام القوة ضده) من جانب الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة دون حاجة إلى صدور قرار صريح بذلك من المجلس[١٢٢]. ونرى أن هذا الادعاء يستند على تفسير خاطئ لنص القرار ١٤٤١؛ لأن الاستخدام التلقائى للقوة ضد العراق ينطوى على مصادرة مرفوضة لسلطات المجلس. فإن متابعة المجلس لمسألة معينة لا تتوقف عند الدراسة والتقييم، ولكنها تهدف أساسًا إلى اتخاذ التدابير اللازمة لمعالجتها.

إزاء ضعف الحجة المبنية على نظرية «التفويض الضمنى» وعدم اقتناع غالبية الدول والفقه الدولى بها، استندت الولايات المتحدة فى ادعائها بمشروعية تدخلاتها العسكرية ضد العراق إلى حجة إضافية تستند أيضًا إلى قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بنزع أسلحة العراق، ولكنها مستمدة فى هذه المرة من قواعد القانون الدولى التقليدى التى تحكم نفاذ المعاهدات الدولية والتى قننتها اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ (المادة ٦٠). وتقضى هذه القواعد بأنه يحق لطرف فى معاهدة وقف العمل بها، أو إعلان انقضائها، فى حالة عدم امتثال الطرف الآخر فى المعاهدة لواحد أو أكثر من الالتزامات الجوهرية المفروضة عليه بمقتضى هذه المعاهدة[١٢٣]. وحيث إن وقف إطلاق النار الذى أقره مجلس الأمن فى القرار رقم ٦٨٧ (١٩٩١) هو فى الأصل وفى جوهره اتفاق هدنة بين العراق من جانب، والدول التى تحالفت ضده فى «حرب تحرير الكويت» من الجانب الآخر، فإن إخلال العراق بالتزامه بنزع أسلحته المحظورة بمقتضى ذلك القرار هو بمثابة إخلال جوهرى بأحكام اتفاق الهدنة، ويخول لأية دولة طرف فى ذلك الاتفاق (ومنها الولايات المتحدة) رخصة إيقاف العمل بهذا الاتفاق واستئناف الأعمال القتالية ضد العراق. وبعبارة أخرى، فإن القرار ٦٨٧ (١٩٩١) أوقف مؤقتًا رخصة استخدام القوة فى تعاملها مع العراق والتى كانت قد حصلت عليها بمقتضى القرار ٦٧٨ (١٩٩٠). فإذا رأت تلك الدول أن العراق قد أخل بشروط اتفاق وقف إطلاق النار فإنه يحق لها استئناف الأعمال القتالية ضده لإجباره على الالتزام بتلك الشروط[١٢٤].

ونرى أن الاستناد إلى قواعد القانون الدولى التقليدى فى الحالة العراقية فى غير محله لأنه يتجاهل نص المادة ٢ فقرة ٤ من ميثاق الأمم المتحدة الذى يمنع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول. فالقرار ٦٨٧ (١٩٩١) ليس اتفاقًا دوليًا بالمعنى المتعارف عليه، ولكنه عمل تشريعى صادر من مجلس الأمن فى حدود اختصاصه بمقتضى ميثاق هيئة الأمم المتحدة ويلتزم جميع أعضاء الهيئة بقبوله وتنفيذه (المادة ٢٥، من الميثاق)، ما لم يقرر المجلس صراحة عكس ذلك فى قرار لاحق. وحتى لو سلمنا جدلا بأن القرار المذكور له أيضًا صفة الاتفاق الدولى لأن نفاذه كان مشروطًا بقبول العراق له (الفقرة ٣٣ من القرار)، فإنه اتفاق بين مجلس الأمن من جانب والعراق من الجانب الآخر، وليس اتفاقًا بين العراق والدول المتحالفة ضده والتى شنت «حرب تحرير الكويت». الشاهد على ذلك أن الفقرة ٣٣ من القرار المذكور نصت على أن قبول العراق يبلغ للأمين العام للأمم المتحدة ولمجلس الأمن، وليس لدول التحالف. صحيح أن وقف إطلاق النار فى الميدان تم بين دول التحالف والعراق ولكن ذلك لا ينفى، من المنظور القانونى، أن مجلس الأمن هو الذى أسبغ الصفة الرسمية على واقعة وقف إطلاق النار. وحيث إن وقف إطلاق النار كان بقرار من مجلس الأمن فإن المجلس وحده يملك سلطة إيقاف العمل به فى حالة ما إذا رأى هو، وليس دول التحالف، أن العراق قد انتهك التزامه بنزع أسلحته المحظورة. بعبارة أخرى، فإن إعلان مجلس الأمن وقف إطلاق النار بين الطرفين المتحاربين يعنى انقضاء الرخصة التى كان قد منحها لدول التحالف بمقتضى القرار ٦٧٨ (١٩٩٠)، والعودة إلى التزام تلك الدول بالقاعدة الآمرة التى تمنع جميع الدول من استخدام القوة فى العلاقات فيما بينها فى غير حالة الدفاع الشرعى عن النفس (المادة ٢ فقرة ٤ من الميثاق)، وبالتالى فإن ادعاء الولايات المتحدة بأنه يحق لها، وبإرادتها المنفردة، إيقاف العمل بقرار وقف إطلاق النار واستئناف الأعمال القتالية ضد العراق ينطوى على انتهاك صريح لنص المادة ٢ فقرة ٤ من الميثاق. فالمجلس وحده يملك سلطة تفسير قراراته ومراقبة الالتزام بها على أرض الواقع، فهو الذى يقرر مدى التزام العراق بنزع سلاحه وفقًا للقرار ٦٨٧ (١٩٩١)، وهو وحده الذى يملك حق إيقاف العمل بهذا القرار والترخيص من جديد للدول باستخدام القوة ضد العراق لحمله على نزع سلاحه، والقول بغير ذلك يؤدى إلى إطلاق العنان للدول باستخدام القوة إلى مالا نهاية لاعتبارات خاصة بها بعيدًا عن رقابة مجلس الأمن[١٢٥].

فإن نزع أسلحة العراق قد تقرر لمصلحة المجتمع الدولى المنظم ككل ومن ثم فإن امتناع العراق عن نزع سلاحه أو تباطؤه فى تنفيذ هذا الالتزام يستوجب ردًا جماعيًا من خلال مجلس الأمن، وليس ردًا منفردًا من دولة معينة أو من مجموعة من الدول. فإن علاقة

الولايات المتحدة (وبعض الدول الأخرى التى أيدتها) بأزمة نزع سلاح العراق لا تتجاوز، من المنظور القانونى، كون هذه الدول أعضاء فى الأمم المتحدة ويأتى دورها من خلال مجلس الأمن. وترتيبًا على ذلك، فإن ادعاء الولايات المتحدة بحق اللجوء منفردة (أو بالتعاون مع دول أخرى) إلى القوة ضد العراق يغتصب الاختصاص الأصيل لمجلس الأمن فى ممارسة سلطات التحقيق والحكم ومراقبة التنفيذ، كما أنه يشكل عدوانًا على سيادة العراق الإقليمية واستقلاله السياسى وبذلك ينتهك صراحة نص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة[١٢٦].

ثانياً: التدخل العسكرى ضد العراق ومفهوم الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس

إن المبرر المعلن للتدخلات العسكرية الأمريكية والبريطانية ضد العراق، بمساندة بعض الدول الأخرى (خاصة إسبانيا وإستراليا)، هو إجبار العراق على تنفيذ الالتزامات التى فرضها عليه مجلس الأمن بنزع أسلحة الدمار الشامل التى ادعت هذه الدول أن العراق لا زال يمتلكها، حيث إن الاحتفاظ بهذه النوعية من الأسلحة من شأنه تهديد السلم والأمن الدوليين فى المنطقة[١٢٧]. كذلك فإن امتلاك العراق لهذه النوعية من الأسلحة قد يمثل إيضًا تهديدًا لدولة أو لدول معينة، حتى من خارج المنطقة. وقد يكون هذا التهديد مباشرًا باستخدام صواريخ بعيدة المدى، أو بشكل غير مباشر ـ وهو التهديد الأخطر ـ من خلال توفير هذه الأسلحة لمنظمات إرهابية وطنية أو دولية، وبالتالى تتمتع هذه الدول بحق استخدام القوة للدفاع الشرعى الوقائى عن نفسها.

ومن الملاحظ أن الولايات المتحدة قد انفردت، دون غيرها من الدول التى تدخلت عسكريًا ضد العراق، بالاستناد إلى حجة الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس، بمفهوم موسع جدًا، فى مواجهة التهديد الذى يتعرض له أمنها القومى من جراء امتلاك العراق لأسلحة دمار شامل. وفى الواقع، فإن الحكومة الأمريكية لم تستند إلى هذه الحجة بشكل رئيسى أمام الأمم المتحدة، فقد جاء ذكرها بشكل عابر فى خطاب الرئيس جورج بوش أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة فى (١٢ سبتمبر ٢٠٠٢)، ولكن الأمر يختلف على الصعيد الداخلى فى سياق محاولة هذه الحكومة الحصول على موافقة الكونجرس على استخدام القوة ضد العراق، وحشد تأييد الرأى العام الأمريكى لهذا الخيار العسكرى من خلال الربط بين استخدام القوة ضد العراق ومواجهة أعمال الإرهاب الدولى. فقد ذكرنا أن الرئيس بوش أعلن، فى خطابة إلى الكونجرس عن حالة الاتحاد، وفى (٢٩ يناير ٢٠٠٢)

بشأن «الحرب على الإرهاب» أن العراق وإيران وكوريا الشمالية تمثل «محور شر»، وأكد على نيته للقيام بعمل عسكرى ضد العراق، ليس فقط بهدف إجباره على الانصياع لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة بنزع أسلحة الدمار الشامل التى ادعى أنه يمتلكها، ولكن أيضًا بهدف تغيير نظام الحكم فى العراق بدعوى أن له علاقة بتنظيم «القاعدة» الإرهابى. وفى خطابه أمام الأكاديمية العسكرية الأمريكية فى «ويست بوينت»، فى أول يونيو (٢٠٠٢)، أشار الرئيس بوش إلى أن نظرية «الردع» (deterrence) و«الاحتواء» (containment) التقليدية لم تعد صالحة لمواجهة خطر تهديد جماعات الإرهاب الدولى لأمن الولايات المتحدة وأمن مواطنيها، أو لمواجهة التهديد الذى تمثله نظم دكتاتورية تملك أسلحة دمار شامل وإمكانية استخدامها ضد الولايات المتحدة مباشرة أو من خلال مساندة تسليحية لجماعات إرهابية. وبناء عليه أكد الرئيس بوش على احتمال قيام الولايات المتحدة بعمل عسكرى «وقائى» (preemptive) منفرد ضد العراق، وعدم الانتظار حتى تكتمل قدراته على العدوان. إلا أن أهم وثيقة بلورت رؤية الرئيس بوش لمفهوم «الاستخدام الوقائى» للقوة هى تلك التى طرحها البيت الأبيض على الكونجرس، فى (١٧ سبتمبر ٢٠٠٢)، تحت مسمى «استراتيجية الأمن القومى الأمريكى» (سبق ذكرها). فقد جاء فى هذه الوثيقة أن القانون الدولى التقليدى قد اشترط لمشروعية الدفاع الوقائى عن النفس أن يكون الخطر الذى يتعرض له أمن الدولة من جانب دولة أخرى حالاً (imminent)، أى أن تكون هناك دلالات واضحة على أن العدوان على وشك الوقوع كأن تكون المراحل الأولى لارتكابه قد بدأت بالفعل وفقًا لملابسات كل حالة على حدة مثل التعبئة العامة وتحريك القوات المسلحة إلى وضع الهجوم[١٢٨]. ولكن الرئيس بوش رأى أنه ينبغى تطويع هذا الشرط التقليدى لكى يتناغم مع نوعية التهديدات الجديدة التى تتعرض لها الدول فى ظل انتشار تقنية أسلحة الدمار الشامل - وهى أسلحة يسهل إخفاؤها وتوجيهها إلى العدو بسرعة فائقة - وفى ظل شيوع ظاهرة الإرهاب الدولى ونمو قدراته على استخدام أسلحة دمار شامل. إزاء هذا التطور، أكد الرئيس بوش على حق الولايات المتحدة فى اتخاذ تدابير استباقية(anticipatory action) إذا لزم الأمر للدفاع الوقائى عن نفسها، (act preemptively) عند إدراكها بوجود تهديد كاف (sufficient threat) لأمنها القومى، حتى فى حالة عدم اليقين فيما يتعلق بتوقيت هجوم العدو ومكان وقوعه (even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy attack) معنى ذلك أن الولايات المتحدة لن تنتظر إلى حين تعرضها لهجوم فعلى، أو لتهديد وشيك بالعدوان عليها لكى تقوم بالرد عليه دفاعًا عن نفسها، وإنما سوف تبادر بالهجوم بمجرد

إدراكها للخطر الذى يتهددها حتى لو كان هذا الخطر غير حال وغير مؤكد الحدوث. وبناء على هذا التصور، وافق الكونجرس بأغلبية كبيرة، فى (١٠ أكتوبر ٢٠٠٢)، على طلب الإدارة الأمريكية بمنح الرئيس الأمريكى حق استخدام القوة ضد العراق بغير إعلان رسمى للحرب من جانب الكونجرس لمواجهة «تهديد العراق المستمر للأمن القومى الأمريكى»، وإنفاذاً لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة بنزع أسلحة العراق المحظورة(١٢٩).

والسؤال الآن هو: ما هى القيمة القانونية للحجة المبنية على مفهوم الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس؟

من الملاحظ بداءة أنه لا يوجد اتفاق فى الفقه الدولى حول دلالات المصطلحات المستخدمة فى هذا السياق. فقد استخدم الفقه التقليدى عادة مصطلح الدفاع الشرعى «الوقائى» عن النفس(preventive self- defense) وفى الفقه الدولى المعاصر، ظهر أيضاً مصطلح الدفاع الشرعى «الاستباقى» عن النفس (anticipatory self - defense)وأخيراً ظهر مصطلح ثالث هو « (pre-emptive self- defense)، وهو المصطلح الذى استخدم بصفة أساسية فى استراتيجية الأمن القومى الأمريكى سالفة الذكر. وقد استخدمت هذه المصطلحات الثلاثة كمترادفات؛ حيث إنها تتضمن جميعها فكرة «الوقاية» من عدوان مستقبلى (forestall) من المحتمل، أو من المتصور، أن تتعرض له الدولة. ولكن حيث إن مفهوم «الوقاية» غير محدد على وجه الدقة؛ لأن معايير الوقاية تختلف من وضع إلى آخر، فقد رأى البعض إمكانية التمييز بين دلالات المصطلحات المستخدمة فى هذا السياق. فالضربات «الوقائية» (preventive) توجه مبكراً عند اكتشاف نوايا بالهجوم لدى الخصم بصرف النظر عن نشر وسائل الهجوم أم لا. أما الضربات «الاستباقية» (anticipatory) فإنها توجه ضد قوات الخصم التى تم نشرها فعلاً فى أوضاع هجومية استعداداً لهجوم فعلى، ولذلك يجرى استباق الخصم بتوجيه ضربة «إجهاضية» ضد هذه القوات لإجهاض هجومها المتوقع(١٣٠).

ومن الملاحظ أن «استراتيجية الأمن القومى الأمريكى استخدمت مصطلح "pre-emptive self-defense" بالتبادل مع مصطلح الدفاع الشرعى «الاستباقى» (anticipatory) عن النفس، وذلك بالرغم من اختلاف مدلول كل منهما. فالدفاع الشرعى «الاستباقى»عن النفس يعنى، كما ذكرنا، المبادرة باستخدام القوة لمواجهة تهديد بالعدوان يكون حالا، أو على وشك الوقوع. أما مصطلح (pre-emptive self-defense) فهو يعنى المبادرة باستخدام القوة ضد دولة معينة للحيلولة دون إتمام بناء قدراتها العسكرية الأمر الذى

قد يؤدى إلى العدوان بالفعل، وبعبارة أخرى، مواجهة التهديد المتنامى (emerging) لتلك الدولة بالعدوان فى المستقبل. وبهذا المعنى، فإن مصطلح(pre-emptive self- defense) يكون له نفس مدلول الدفاع الشرعى «الوقائى» (preventive) عن النفس.

خلاصة القول: فإن التمييز يكون بين وضعين: الدفاع الشرعى «الوقائى» (preventive or pre-emptive) عن النفس، والدفاع الشرعى «الاستباقى» (anticipatory) عن النفس. فما هو موقف القانون الدولى من ادعاء مشروعية استخدام القوة فى كلٍّ من هذين الوضعين؟

لقد شرحنا بالتفصيل، فى الفصل الخامس من هذا الكتاب، مفهوم الدفاع الشرعى عن النفس فى ظل ميثاق الأمم المتحدة. وقد رأينا أن صريح منطوق نص المادة (٥١) من الميثاق يقضى بأن حالة الدفاع الشرعى عن النفس لا تنشأ إلا «إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة». ولكن غالبية الفقه الدولى - وكذلك تواتر سلوك الدول - قد توسعوا فى تفسير ذلك النص وأكدوا أيضًا على أن حالة الدفاع الشرعى تقوم أيضًا فى اللحظة التى ترى فيها دولة معنية أنها مهددة بالعدوان عليها، وليس فقط كرد فعل لهجوم مسلح وقع عليها بالفعل. إلا أن مشروعية الاستخدام الوقائى للقوة فى هذه الحالة تخضع لشروط محددة وصارمة وموضوعية تتلخص فى التثبت من جدية الخطر الذى يتعرض له أمن الدولة المعنية، وأن يكون خطرًا داهمًا أو على وشك الوقوع (imminent) ولا يترك مجالا لاختيار وسيلة أخرى لدفعه غير استخدام القوة. بعبارة أخرى، فإن الفقه الدولى استخدم عبارة الدفاع الشرعى «الاستباقى» (anticipatory)عن النفس بالمعنى السابق بيانه. إما التهديد غير المؤكد بالعدوان، فلا يكفى لممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس، وبالتالى فإن استخدام القوة فى هذه الحالة يكون عملا غير مشروع، وهذا ما أكده مجلس الأمن فى قراره رقم (٤٨٧) بتاريخ (١٩ يونيو ١٩٨١) والذى أدان بالإجماع قصف إسرائيل للمفاعل النووى العراقى باعتباره «انتهاكًا لميثاق الأمم المتحدة ولقواعد القانون الدولى العام». وبتحليل مضمون «استراتيجية الأمن القومى الأمريكى» نلاحظ أنها قد تجاهلت الشروط الموضوعية لمشروعية الاستخدام الوقائى للقوة حتى فى ظل توسع الفقه الدولى فى تفسير نص المادة (٥١) من الميثاق.

لقد أثارت رؤية الرئيس جورج بوش للدفاع الشرعى الوقائى عن النفس حملة من الانتقادات الجادة على مستوى الفقه القانونى الدولى، وعلى مستوى السياسة العملية. ويمكن إيجاز انتقادات الفقه الدولى لرؤية الرئيس بوش فى أمرين.

الأمر الأول: يتعلق بنقد المعايير الفضفاضة لقيام حالة الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس وما تؤدى إليه هذه المعايير من توسع غير مقبول لمفهوم الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس.
أما **الأمر الثانى:** فهو يتعلق بعدم انسجام التوسع الكبير فى هذا المفهوم مع نظام الأمن الجماعى، كما وضعه ميثاق الأمم المتحدة.

(أ) الدفاع الشرعى الوقائى فى ظل أسلحة الدمار الشامل

رأينا أن الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس فى ظل أسلحة الدمار الشامل يرتبط بالإدراك، أو التصور، لدى متخذ القرار الذى يقع عليه عبء إثبات وجود خطر حقيقى وداهم، أو على وشك الوقوع، يتعرض له أمن الدولة المعنية، كما عليه أن يثبت أيضًا أن استخدام القوة هو الوسيلة الوحيدة لتجنب ذلك الخطر. وينبغى أن يكون إثبات هذين الأمرين مبنيًا على أسس موضوعية مؤكدة، وليس على مجرد تكهنات أو مخاوف ليس لها أساس من الصحة. وباستعراض التصريحات الرسمية، نلاحظ أن الدوائر الأمريكية قد تحدثت عن شكوك، أو احتمالات، بأن حيازة العراق لأسلحة دمار شامل محظورة يهدد الأمن القومى الأمريكى، وبناء على ذلك بادرت باستخدام القوة ضد العراق بحجة الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس، دون التثبت من حقيقة التهديد وجديته ومداه، وذلك استنادًا إلى تقارير استخبارية تحتوى على معلومات مشوشة، بل ومغلوطة عمدًا، واتخاذ هذه المعلومات ذريعة (pretext) لشن حرب شاملة ضد العراق لتحقيق أهداف سياسية واستراتيجية لا تمت بصلة إلى الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس. ومن الملفت للنظر أن هذه التقارير لم تهتم كثيرًا ببيان مدى قدرة العراق الفعلية على استخدام أسلحة الدمار الشامل التى اتهم بأنه لا زال يحتفظ بها، ولكنها ركزت أساسًا على الترويج لفكرة أن نية الرئيس العراقى صدام حسين قد انصرفت إلى استخدام هذه النوعية من الأسلحة فى المستقبل ضد الولايات المتحدة وضد دول أخرى فى المنطقة (إسرائيل). وقد استنبطت التقارير هذه النية من السلوك السابق للرئيس العراقى خلال حربه ضد إيران، أو فى عمليات قمع محاولات التمرد الكردى والتمرد الشيعى فى شمال وفى جنوب العراق. وهكذا تحولت المعايير الموضوعية فى تقييم الخطر على أمن الولايات المتحدة، والذى يؤدى إلى قيام حالة الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس، إلى معيار شخصى(subjective) وانتقائى يفترض النوايا العدوانية للنظام العراقى، واتخاذ هذا الافتراض ذريعة للإطاحة بهذا النظام غير المرغوب فيه؛ لأنه كان يمثل عقبة أمام تحقيق رغبة الولايات المتحدة فى الامتداد الجغرافى لمناطق نفوذها.

(ب) التعارض بين المفهوم الموسع للدفاع الشرعى الوقائى عن النفس ونظام الأمن الجماعى فى ميثاق الأمم المتحدة

لقد ذكرنا مراراً أن ميثاق الأمم المتحدة قد أقر قاعدة آمرة تمنع الدول من استخدام القوة فى العلاقات فيما بينها إلا فى حالة الدفاع الشرعى عن النفس، أو تطبيقًا للشق العسكرى لآلية الأمن الجماعى وفقًا للفصل السابع من الميثاق. وقد استبعدنا حجة الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس كأساس لمشروعية التدخل العسكرى الأمريكى ضد العراق. والسؤال الآن هو: هل يتناغم هذا التدخل مع أحكام الميثاق الخاصة بحفظ السلم والأمن الدوليين؟

لقد أكد الميثاق على أن مجلس الأمن يضطلع «بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى» (المادة ٢٤ من الميثاق). وفى قيامه بهذه التبعات« يقرر المجلس ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به» (المادة ٣٩ من الميثاق). ولكن وثيقة «استراتيجية الأمن القومى الأمريكى» طرحت، كما ذكرنا، مفهومًا موسعًا جداً للدفاع الشرعى الوقائى عن النفس وبمقتضاه ادعت إدارة الرئيس جورج بوش أن من حق الولايات المتحدة التدخل عسكريًا بحرية تامة فى أى مكان فى العالم، وفى أى وقت، ضد ما تراه تهديداً لأمنها القومى، أو تهديداً للسلم والأمن الدوليين. ولا شك أن هذا الادعاء يقوض النظام القانونى الذى وضعه ميثاق الأمم المتحدة فيما يتعلق بسلطة مجلس الأمن فى مواجهة التهديد باستخدام القوة فى العلاقات بين الدول. فإن استخدام القوة يصبح مرهونًا بالإرادة الأمريكية المنفردة دون التقيد بآلية العمل الجماعى من خلال مجلس الأمن[١٣١]. ويترتب على ذلك فى الواقع إهدار القاعدة الآمرة التى تمنع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول (المادة ٢ فقرة ٤)[١٣٢]، فضلا عن انتهاك مبدأ تسوية الأزمات الدولية بالطرق السليمة (المادة ٢ فقرة ٣ من الميثاق)

وعلى مستوى السياسة العملية، فإن هناك خطراً من أن يتحول المبدأ الأمريكى بتوجيه ضربات عسكرية وقائية بدون ضوابط محددة إلى نمط عام فى السياسة الخارجية قد تأخذ به دول أخرى فتوجه ضربات عسكرية ضد ما تراه تهديداً محتملاً لأمنها القومى حتى لو كان هذا التهديد بعيد التحقيق. ويمكن أن نشير فى هذا الصدد إلى إمكانية استناد إسرائيل إلى هذا المبدأ لتوجيه ضربات وقائية ضد سوريا أو ضد إيران، واستناد الهند وباكستان إلى نفس المبدأ فى تعاملهما مع النزاع حول كشمير، أو فى تعامل الصين مع قضية تايوان، أو فى تعامل كوريا الجنوبية والولايات المتحدة مع كوريا الشمالية... إلخ. ومعنى ذلك أن يتحول حق ممارسة الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس فى المفهوم الأمريكى الموسع إلى

عمليات عسكرية متزايدة ومفتوحة إلى ما لا نهاية (open ended)[١٣٣] بالرغم من تحديد توقيتها، بداية ونهاية، بحكم نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة حتى مع التوسع فى تفسير ذلك النص، الأمر الذى يشكل تهميشًا لآلية الأمن الجماعى وتهديدًا واسعًا للسلم والأمن الدوليين على خلاف الهدف الذى أرادته الدول من إنشاء الأمم المتحدة والمتمثل فى إنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب، وعدم استخدام القوة فى «غير المصلحة المشتركة» (ديباجة الميثاق).

من العرض السابق لمواقف المجتمع الدولى ممثلا فى مجلس الأمن، وموقف الغالبية العظمى من الفقه الدولى، نستنتج رفض نظرية «التفويض الضمنى» وضعف الحجة المستمدة من القانون الدولى بشأن نفاذ المعاهدات، وكذلك رفض المفهوم الأمريكى الموسع لقيام حالة الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس. وعلى أية حال، فإن سياق الأحداث التى تلت صدور القرار رقم ١٤٤١ بتاريخ (٨ نوفمبر ٢٠٠٢) يدل دلالة قاطعة على أن الولايات المتحدة لم تكن مقتنعة تمامًا بصحة تفسيرها للقرار المذكور استنادًا إلى نظرية «التفويض الضمنى». ولذلك سعت مرة أخرى إلى حمل مجلس الأمن على إصدار قرار جديد يستفاد منه الترخيص باستخدام القوة المنفردة ضد العراق دون الرجوع إلى مجلس الأمن. وبالفعل فإنه فى (٢٤ فبراير ٢٠٠٣)، تقدمت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وبالاشتراك مع إسبانيا بمشروع قرار جديد يفيد هذا المعنى حيث إن مشروع القرار نص على أن مجلس الأمن يعتبر أن العراق قد أهدر الفرصة التى منحها له القرار ١٤٤١ (٢٠٠٢) لنزع أسلحته المحظورة، ومن ثم يحق للولايات المتحدة والدول المتحالفة معها التدخل عسكريًا ضده لإجباره على الامتثال لقرارات المجلس[١٣٤]، وهو الأمر الذى رفضته مجددًا روسيا الاتحادية والصين وفرنسا ودول أخرى كثيرة منها ألمانيا وغالبية الدول العربية. وقد طالبت هذه الدول بضرورة إتاحة مزيد من الوقت أمام لجان التفتيش الدولية لاستكمال عملية إزالة أسلحة الدمار الشامل من العراق[١٣٥]. إزاء هذا الرفض العام، وتهديد وزير خارجية فرنسا صراحة باستخدام «الفيتو» ضد المشروع الأمريكى - البريطانى - الأسبانى[١٣٦] اضطرت هذه الدول الثلاث إلى سحب مشروع قرارها من مجلس الأمن فى (١٨ مارس ٢٠٠٣)، وعادت مرة أخرى إلى التمسك بنظرية «التفويض الضمنى»، وبالمفهوم الموسع للدفاع الشرعى الوقائى عن النفس.

ففى (٦ مارس ٢٠٠٣)، صرح الرئيس جورج بوش فى مؤتمر صحفى بأن المعلومات الاستخبارية ترصد أن النظام العراقى لا زال يتحدى العالم ويخفى أسلحة دمار شامل،

وإذا فشل المجتمع الدولى ممثلا فى مجلس الأمن فى مواجهة هذا التحدى بالقوة، فإن «الدول الحرة سوف تتعرض لمخاطر غير مقبولة»[١٣٧]. وفى نفس اليوم، صرح وزير الخارجية الأمريكى «كولين باول» بأن الولايات المتحدة ستغزو العراق مع تحالف من الدول الراغبة، سواء بترخيص من الأمم المتحدة أو بدون هذا الترخيص إذا ما تطلب الأمر ذلك[١٣٨].

وعقب اجتماع قمة لزعماء الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وإسبانيا فى جزر الأزور فى (١٧ مارس ٢٠٠٣)، صدر بيان مشترك يؤكد على أن استمرار الرئيس صدام حسين فى عدم التعاون مع الأمم المتحدة سوف يعرض بلاده «للعواقب الوخيمة» بمقتضى قرار مجلس الآمن رقم ١٤٤١ (٢٠٠٢) وقراراته السابقة الأخرى[١٣٩]. وفى اليوم التالى (١٨ مارس)، سحبت الدول الثلاث مشروع قرارها من مجلس الأمن كما ذكرنا، ووجه الرئيس الأمريكى خطابًا هامًا إلى الأمة جاء فيه إن النظام العراقى يضمر كرهًا عميقًا للولايات المتحدة وللدول الصديقة لها (يقصد إسرائيل)، وإنه يساعد ويدرب ويأوى إرهابيين، ومنهم ناشطون فى تنظيم «القاعدة». وأكد على أن الولايات المتحدة تتمتع بحق سيادى فى الدفاع عن نفسها، وإنها حاولت التعاون مع الأمم المتحدة لمواجهة الخطر الذى يتهددها وقد حصلت بالفعل على تفويض من مجلس الأمن بمقتضى القرارين (٦٧٨) و(٦٨٧) النافذين حتى الآن باستخدام القوة ضد العراق لإزالة أسلحته المحظورة[١٤٠]. وحيث إنه من الواضح أن العراق لن يعمل على نزع هذه الأسلحة طالما بقى صدام حسين فى السلطة، وحيث إنه ثبت عجز مجلس الأمن عن تحمل مسؤولياته فى هذا الشأن بسبب تهديد بعض الدول دائمة العضوية فى المجلس باستخدام «الفيتو» ضد أى قرار يرخص صراحة باستخدام القوة ضد العراق، فإن الولايات المتحدة «سوف تنهض بمسئوليتها» (The United Nations Security Council has not lived up to its responsibility, so we will rise to ours") وقد صرح مندوب استراليا أمام مجلس الأمن، فى (٢٦ مارس ٢٠٠٣)، بأن عجز المجلس عن حفظ السلم والأمن الدوليين فى مواجهة التهديد العراقى، يجعل التدخل العسكرى الانفرادى أمرًا ممكنًا بل «وإجباريًا» (mandatory)[١٤٢] ونرى أن هذه الحجة غير مقبولة، لأنها لا تستند إلى أساس من القانون أو من الواقع. فمن المنظور القانونى، تتعارض هذه الحجة مع آلية الأمن الجماعى التى أرساها ميثاق الأمم المتحدة والذى يؤكد على أن المجتمع الدولى المنظم، ممثلا فى مجلس الأمن، يملك حق التصرف مباشرة أو يفوض صراحة الدول منفردة بالتصرف نيابة عنه، ولا يحق

لأية دولة منفردة أن تغتصب حق المجتمع الدولى[١٤٣]. وعلى صعيد الواقع، نلاحظ أن وضع مجلس الأمن على مسرح السياسة الدولية قد طرأت عليه تغيرات هامة ابتداء من عقد تسعينيات القرن الماضى. فإذا كان من المتفق عليه بوجه عام أن مجلس الأمن قد أصابه العجز خلال حقبة «الحرب الباردة». فإنه شهد تطوراً جديداً مع نهاية «الحرب الباردة فى بداية عقد التسعينيات أدى إلى إحياء الأمل فى قدرة المجلس على التعامل بإيجابية مع الأزمات الدولية بعد أن حل الوفاق بين الدول الكبرى محل الصدام بينها الذى كان قائمًا من قبل. ومن ناحية أخرى، فإن إحجام مجلس الأمن عن الترخيص باستخدام القوة ضد العراق لم يكن بسبب عجزه عن حفظ السلم والأمن الدوليين، ولكن لأنه رأى أن واقع الحال فى أواخر (٢٠٠٢) وأوائل (٢٠٠٣) لم يكن يستدعى استخدام القوة العسكرية لنزع أسلحة العراق المحظورة. فقد أفادت الدلائل أن العراق قد قدم كافة التسهيلات لعمل المفتشين الدوليين منذ لحظة قدوم «الأنموفيك» ولجنة الوكالة الدولية للطاقة الذرية إلى العراق فى ديسمبر (٢٠٠٢)، وحتى مغادرتهم قبل الحرب بأسبوع واحد فى مارس (٢٠٠٣). ففى (٧ ديسمبر ٢٠٠٢) كان العراق قد قدم تقريراً مفصلاً إلى الأمم المتحدة (يقع فى قرابة ١٢ ألف صفحة. . . !) أكد فيه خلو البلاد من أسلحة الدمار الشامل. وفى تقييمهما لهذا التقرير، أكد كل فى «هانس بليكس» (رئيس الأنموفيك) ومحمد البرادعى (مدير الوكالة الدولية للطاقة الذرية) على أن المعلومات المتوفرة لديهما لا تتعارض مع التقرير العراقى[١٤٤]. ومرة أخرى، أشاد كل من «هانس بليكس» و«محمد البرادعى»، فى (١٤ فبراير ٢٠٠٣)، بتعاون العراق مع لجان التفتيش، وأنه لا توجد أدلة تفيد امتلاك العراق لأسلحة دمار شامل وتطويرها[١٤٥]. وفى حقيقة الأمر، فإن الحكومة الأمريكية لم تكترث كثيراً بما تضمنته تقارير المفتشين الدوليين من وقائع تتناقض مع الادعاءات الأمريكية، وشككت فى مصداقية موقف العراق، واتهمته بأنه لا زال يغرر بالمفتشين الدوليين، ويخفى عنهم صواريخ محظورة وأسلحة دمار شامل، بل إنه يعمل على تطويرها. ولم تكن إدارة الرئيس بوش جادة فى إتاحة الفرصة أمام لجان التفتيش الدولية لاستكمال عملية إزالة أسلحة الدمار الشامل العراقية بل كانت تخشى نجاح هذه اللجان فى إنجاز مهمتها؛ لأن هذا الإنجاز سوف يقف عقبة أمام التدخل العسكرى الأمريكى الذى سيبدو غير مبرر ولا شرعية له. ولذلك عمدت إدارة الرئيس بوش إلى اختلاق الأزمات بين العراق ولجان التفتيش الدولية واتخاذها ذريعة للإطاحة بنظام حكم «صدام حسين» حتى لو لم يكن لهذه الأزمات ما يدعمها فى تقارير المفتشين الدوليين[١٤٦].

وفى (١٧ مارس ٢٠٠٣)، وجه الرئيس الأمريكى إنذارًا إلى العراق بأنه سوف يتعرض لهجوم عسكرى إذا لم يغادر الرئيس العراقى وأولاده البلاد فى خلال ٤٨ ساعة. وعندما رفضت الحكومة العراقية هذا الإنذار، أعلن الرئيس الأمريكى، فى ١٩ مارس (بتوقيت واشنطن)، أن الحرب ضد العراق قد بدأت تحت شعار «عملية حرية العراق»، (Operation Iraqi Freedom)، وهو يعنى، فى مفهوم الرئيس «جورج بوش»، تحرير العراقيين من ديكتاتورية نظام حكم «صدام حسين»، وإقامة نظام حكم ديمقراطى من اختياره. وفى أول مايو (٢٠٠٣)، أعلن الرئيس الأمريكى انتهاء العمليات العسكرية الرئيسية فى العراق، وإخضاع البلاد لاحتلال القوات الأمريكية وقوات الدول المتحالفة معها.

لقد أثارت الحرب الأمريكية ـ البريطانية ضد العراق اعتراض قطاع كبير من الفقه الدولى، ومنهم فقهاء قانون دولى أمريكيون، على إصرار إدارة الرئيس الأمريكى «جورج بوش» ورئيس الوزراء البريطانى «تونى بلير» على شن الحرب على العراق؛ لأنه تجاوز بشكل غير مقبول قواعد الشرعية الدولية[١٤٧].

كما أن شن الحرب على العراق واجه رفضًا وتحفظات قوية من جانب غالبية دول العالم على المستويين الحكومى والشعبى[١٤٨] لأن واقع الحال فى العراق لم يكن يبرر استخدام القوة العسكرية ضد تلك الدولة: فلم يرتكب العراق عدوانًا ضد أية دولة (كما حدث فى عام (١٩٩٠) عندما اعتدى العراق على دولة الكويت)، ولم يكن يهدد أية دولة بالعدوان لأنه، وكما جاء فى تقارير المفتشين الدوليين، لم يكن هناك دليل على أن العراق كان يمتلك أسلحة دمار شامل، بل لم يكن فى إمكانه استئناف إنتاج هذه الأسلحة فى الأمد المنظور بعد أن قضت «حرب تحرير الكويت» وحملات التفتيش الدولية التى أعقبتها على معظم إمكانياته العسكرية، كما أنه كان مشلولا اقتصاديًا بسبب العقوبات التى فرضت عليه، والتى استمرت من عام (١٩٩٠) وحتى شن الحرب الشاملة عليه فى عام (٢٠٠٣) وقد تأكدت هذه الحقيقة بعد عام ونصف من الاحتلال الأمريكى البريطانى للعراق. ففى أكتوبر (٢٠٠٤)، قدم (Charles Dueffer)، رئيس فريق المفتشين الأمريكيين عن أسلحة الدمار الشامل فى العراق، تقريرًا مفصلا إلى الكونجرس الأمريكى أكد فيه عدم وجود أسلحة دمار شامل فى جميع الأراضى العراقية. وأشار التقرير أيضًا إلى أن الرئيس العراقى صدام حسين كانت لديه رغبة فى إنتاج هذه النوعية من الأسلحة، ولكنه لم يكن يملك القدرة على إنتاجها[١٤٩]. وبالرغم من الكشف عن هذه الحقيقة، صرح الرئيس الأمريكى جورج بوش، فى ٩ أكتوبر (٢٠٠٤)، بأن قراره بشن الحرب على العراق ما كان

ليتغير حتى لو كان على علم بهذا الواقع؛ لأن «العالم سوف يكون أكثر أمنًا وصدام حسين خلف القضبان» (The World is safer with Saddam in a prison cell)[١٥٠] وهكذا حل الحديث عن النيات والتكهنات محل الاستناد إلى الحقائق، الأمر الذى أفقد الحرب على العراق أساس مشروعيتها، ناهيك عن عدم مشروعية أساليب القتال وسلوكيات قوات وسلطات الاحتلال التى انتهكت أهم قواعد القانون الدولى الإنسانى، وهو موضوع يتجاوز نطاق هذه الدراسة[١٥١].

موقف المجتمع الدولى من الواقع الجديد فى العراق بعد الغزو:

لقد ترتب على غزو العراق وإخضاعه للاحتلال الأجنبى تداعيات سياسية واقتصادية واجتماعية عديدة تناولتها أقلام كثيرة بالتحليل والنقد. ولا زالت هذه التداعيات تثير جدلا حاداً فى الأوساط الأكاديمية والحكومية والشعبية. ولكن ما يهمنا فى هذا المقام هو الأثر القانونى الذى ترتب على عملية الغزو. فماذا كان موقف المجتمع الدولى من الواقع الجديد فى العراق بعد الغزو؟

لقد تعامل المجتمع الدولى مع هذا الواقع من خلال مجلس الأمن الذى أصدر ثلاثة قرارات متتابعة تحت مظلة الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة هى: القرار ١٤٨٣، والقرار ١٥٠٠، والقرار ١٥١١ فى (٢٢ مايو، ١٤ أغسطس، و١٦ أكتوبر ٢٠٠٣) على التوالى. وقد سلمت هذه القرارات بواقع الاحتلال الأمريكى بدعم من قوات بعض الدول الأخرى الحليفة.

ويطرح هذا الموقف سؤالين هامين. السؤال الأول هو: هل تعنى هذه القرارات إقراراً ضمنيّاً لاحقًا (implicit retroactive validation) بمشروعية الحرب ضد العراق، الأمر الذى يمثل عدولا عن الموقف المعارض لمشروعية تلك الحرب، والذى تبنته غالبية الدول والتجمعات الأهلية والفقه الدولى كما ذكرنا من قبل؟[١٥٢] أما السؤال الثانى، فهو يتعلق بمشروعية واقع الاحتلال العسكرى للعراق بصرف النظر عن عدم مشروعية الحرب ذاتها التى أدت إلى ذلك الاحتلال، وما هو مدى التزام قوات الاحتلال بالقواعد الدولية التى تحكم الاحتلال العسكرى لإقليم الغير؟

لا شك أن الانتصار العسكرى الحاسم والسريع للقوات الأمريكية والبريطانية فى العراق أدى إلى توارى معارضة الدول الكبرى الأخرى للحرب ضد العراق، والتعامل مع الوضع الجديد فى تلك الدولة من منظور حسابات المصالح، وليس من المنظور القانونى

المجرد. وقد سعت هذه الدول إلى تقليص وصاية الولايات المتحدة التامة على العراق، والتى كان من شأنها تهميش دور غيرها من الدول[١٥٣]، والمطالبة بالاشتراك فى عمليات إعادة بناء العراق اقتصاديًا واجتماعيًا وسياسيًا من خلال إسناد دور جوهرى للأمم المتحدة فى هذه العمليات[١٥٤] للحيلولة دون إنفراد الولايات المتحدة بالتحكم فى مستقبل العراق على النحو الذى يخدم مصالحها فقط وبسط سيطرتها ليس فقط على العراق ولكن أيضًا على منطقة الشرق الأوسط بأكملها.

هذا الاختلاف فى المصالح بين أعضاء دائمين فى مجلس الأمن انعكس فى مناقشات المجلس وصياغة قراراته ذات الصلة. ففى (٨ مايو ٢٠٠٣)، أى بعد أسبوع واحد من الإعلان عن انتهاء العمليات العسكرية الرئيسية فى العراق، أخطرت الولايات المتحدة وبريطانيا مجلس الأمن بأن قواتهما سوف تتولى مسئولية إدارة العراق وفق قواعد القانون الدولى بوصفها قوات احتلال، وتعهدت الدولتان بنقل هذه المسئولية، فى أقرب وقت ممكن، إلى سلطة وطنية تمثل الشعب العراقى (representative Iraqi authorities)، كما تعهدت بحماية بترول العراق وضمان استغلاله لصالح الشعب العراقى[١٥٥]. وقد أسفرت المفاوضات بين الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن حول هذا الإخطار عن إصدار القرار رقم ١٤٨٣، بتاريخ ٢٢ مايو، بأغلبية ١٤ صوتًا وعدم مشاركة سوريا فى عملية التصويت. وقد اتسمت صياغة القرار بالعموم المتعمد فيما يتعلق بمشروعية الحرب على العراق من جانب، ومشروعية الاحتلال العسكرى الذى نتج عن الحرب من الجانب الآخر.

أشار القرار ١٤٨٣ (وكذلك القراران ١٥٠٠و ١٥١١) إلى مبدأين قانونيين أساسيين استقر عليهما العرف الدولى منذ زمن بعيد وهما: مبدأ دوام سيادة دولة العراق بالرغم من خضوعها للاحتلال العسكرى الأجنبى، وحق الشعب العراقى - بحكم ماله من سيادة على إقليمه - فى تقرير مصيره على مستوى مستقبله السياسى الداخلى (internal self-determination)، أى حقه فى اختيار نظام الحكم الذى يرى أنه أصلح له.

ومن ناحية أخرى، سعت الولايات المتحدة وحلفاؤها إلى الحصول على اعتراف من مجلس الأمن بمشروعية احتلالها للعراق، وتأييده للتدابير التى تتخذها سلطات الاحتلال. وبالفعل سلم المجلس بواقع الاحتلال، وقيام دول الاحتلال (Occupying powers) بسلطة (The Authority) إدارة البلاد، بالتعاون مع الأمم المتحدة، ووفقًا لقواعد القانون الدولى التى تحكم وضع الأقاليم التى تخضع للاحتلال العسكرى وذلك من أجل

خلق الظروف الملائمة للنمو الاقتصادى، وتحسين الأحوال المعيشية المتردية للشعب العراقى (قضية «إعمار العراق»)، والعمل على إعادة السلم والاستقرار فى كافة ربوع البلاد لتمكين الشعب العراقى من اختيار مستقبلة السياسى بحرية تامة (الفقرة ٤ من القرار ١٤٨٣). وقد دعا القرار ١٤٨٣ (فقرة ٩) الشعب العراقى إلى تشكيل «إدارة انتقالية» (interim administration) بمساعدة سلطة الاحتلال (the Authority)[١٥٦] وفى ١٣ يوليو ٢٠٠٣، أصدر «بول بريمر»، المدير الإدارى لسلطة الاحتلال (والملقب بحاكم العراق)، قرارًا بإنشاء «مجلس حكم العراق (Governing (Council of Iraq) وهو مجلس انتقالى يتشكل من ٢٥ عضواً[١٥٧]. وحل محل «الإدارة الانتقالية» التى نص عليها القرار ١٤٨٣. وقد رحب مجلس الأمن فى قراره رقم ١٥٠٠ (١٤ أغسطس ٢٠٠٣)، بتشكيل هذا المجلس ليس بوصفه حكومة عراقية ولكن باعتباره خطوة هامة نحو إقامة حكومة تمثل شعب العراق ومعترف بها دوليّا an internationally recognized) representative government that will exercise the sovereignty of Iraq) معنى ذلك أن ممارسة أعمال السيادة فى العراق تظل فى يد سلطة الاحتلال إلى حين قيام حكومة عراقية منتخبة ومعترف بها دوليّا تحل محل سلطة الاحتلال فى ممارسة السيادة (القرار ١٥١١ فى ١٦ أكتوبر ٢٠٠٣).

وأسند القرار ١٤٨٣ إلى الأمم المتحدة دوراً حيويّا ومحدداً فى مجال تقديم مساعدات الإغاثة الإنسانية إلى الشعب العراقى، وتنسيق أنشطة المنظمات الحكومية والأهلية العاملة فى هذا الميدان[١٥٨]. وإلى جانب هذه الرسالة الإنسانية، رأى مجلس الأمن أن تقوم الأمم المتحدة بأنشطة أخرى فى العراق لها أبعاد سياسية، ولكنها غير محددة على وجه الدقة. فقد نصت الفقرة (٨) من القرار على أن يعين الأمين العام للأمم المتحدة ممثلا خاصّا له فى العراق[١٥٩] يتولى «بالتنسيق مع سلطة الاحتلال» in cooporation with the) (Authority، تنفيذ المهام التالية: المساعدة فى عودة اللاجئين والنازحين العراقيين إلى ديارهم، ومساعدة الشعب العراقى على إصلاح وإعادة تأهيل المؤسسات الحكومية والإدارية، وتعزيز احترام حقوق الإنسان، وتيسير عملية إقامة حكومة عراقية منتخبة يمكن الاعتراف بها دوليّا، فضلا عن تقديم الممثل الخاص للأمين العام دوراً استشاريّا فى مجالات إعداد الدستور، والإصلاح القضائى. . . إلخ.

وفى (١٤ أغسطس ٢٠٠٣)، أضفى قرار المجلس رقم ١٥٠٠ طابعًا مؤسسيّا على تواجد الأمم المتحدة فى العراق بإنشاء «بعثة الأمم المتحدة للمعونة فى العراق» United)

Nations Assistance Mission for Iraq - UNAMI) وبالرغم من تعرض مقر البعثة فى بغداد لهجوم إرهابى مسلح أودى بحياة قرابة ١٥ فردًا ـ ومنهم الممثل الشخصى للأمين العام ـ وتوقف مهام البعثة مؤقتًا، فإن الطابع المؤسسى لوجود الأمم المتحدة فى العراق كان من شأنه أن يفسح المجال أمام التوسع فى اختصاصات المنظمة فى العراق تبعًا لتطور الأوضاع فى البلاد.

وهكذا أقر مجلس الأمن قيام ثلاث هيئات عاملة فى العراق المحتل: سلطة الاحتلال، ومجلس حكم العراق، وبعثة الأمم المتحدة للمعونة. ولكن التوازن بين هذه الهيئات الثلاث كان مفقودًا تمامًا حيث إن سلطة الاحتلال هيمنت، بحكم القانون، وفى العمل، على جميع الشئون الحيوية فى العراق. فقد أقر مجلس الأمن قيام سلطة الاحتلال بمسئولية حفظ الأمن والنظام العام فى البلاد، كما استأثرت سلطة الاحتلال بكل ما يتعلق بالبناء السياسى والحكومى فى العراق(١٦٠) أو ما يتعلق بإعادة إعمار البلاد(١٦١).

ولم يتغير جوهر هذا الوضع بالرغم من إعادة النظر فى هذه التوازنات تحت وطأة تطور الأوضاع فى العراق لا سيما فيما يتعلق بانهيار الأمن فى البلاد بسبب تصاعد المقاومة المسلحة العراقية للاحتلال الأجنبى. فقد ظلت قوات الاحتلال تحتل مركز الصدارة فى العراق بالرغم من تغيير تسميتها، بمقتضى القرار رقم ١٥١١ بتاريخ (١٦ أكتوبر ٢٠٠٣)، إلى القوات متعددة الجنسيات تحت قيادة موحدة (Multinational Force under Unified Command) وحتى مع إنهاء وضع الاحتلال العسكرى من الناحية القانونية الشكلية بمقتضى القرار رقم ١٥٤٦ بتاريخ (٨ يونيو ٢٠٠٤)، ظلت القوات متعددة الجنسيات تتمتع بكافة الصلاحيات الأمنية فى إدارة عملياتها ضد المقاومة العراقية المسلحة بالتشاور مع الحكومة العراقية المؤقتة وباشتراك لبعض الوحدات من قوات الجيش أو الشرطة العراقية التى تولت القوات متعددة الجنسيات تدريبها وتسليحها وتوجيه عملياتها الميدانية.

وقد رأى البعض أن تعامل مجلس الأمن مع الوضع فى العراق بعد احتلاله يعنى أنه قد اعترف ضمنًا بشروعية الحرب التى أدت إلى هذا الاحتلال(١٦٢). وفى الحقيقة، فإن المجلس حرص على عدم صياغة قراراته التى صدرت بعد احتلال العراق بشكل قد يستفاد منها، صراحة أو ضمنًا، أن المجلس قد عدل عن موقفه السابق، وأصبح يقر بمشروعية الحرب التى رفض الاعتراف بمشروعيتها قبل نشوبها. ونرى أن المجلس لم يغير موقفه السابق المعارض للحرب ضد العراق، وهو ما أكده الأمين العام للأمم المتحدة فى سبتمبر (٢٠٠٤) بقوله: فى نظرنا، وفى نظر الأمم المتحدة، فإن غزو العراق كان عملا غير

مشروع»[١٦٣] وقد تعامل مجلس الأمن مع الوضع فى العراق المحتل ليس من منظور مشروعية أو عدم مشروعية الحرب التى أدت إلى احتلال العراق، ولكن من منطلق الاعتبارات العملية التى تقضى بضرورة التعامل مع الواقع الجديد الذى فرضته القوة من أجل مساعدة الشعب العراقى على تجاوز المحنة التى تعرض لها. فإن مصلحة الشعب العراقى تجب أى اعتبار آخر، وهى أهم بكثير من الجدل الفقهى حول مشروعية أو عدم مشروعية استخدام القوة العسكرية ضد العراق[١٦٤].

من ناحية أخرى، وعملا بالمبدأ القانونى الذى يقضى بأن العمل غير المشروع لا يرتب حقًا (ex injuria jus non oritur)، فإن احتلال العراق هو عمل غير مشروع بسبب عدم مشروعية الحرب ضد العراق ابتداء، ومن ثم تبطل بالتبعية جميع التصرفات التى اتخذت فى ظل الاحتلال[١٦٥]. ولكن رأينا أن قرارات مجلس الأمن قد سلمت بقيام سلطة الاحتلال بإدارة العراق. ويرى البعض أن مجلس الأمن قد فوض، بمقتضى هذه القرارات، سلطة الاحتلال بإدارة العراق وما يتطلبه ذلك من ممارسة اختصاصات واسعة لهذا الغرض، ومن ثم يكون قد أزال شبهة عدم المشروعية عن الاحتلال العسكرى الأجنبى للعراق وبالتالى يقر بمشروعية تصرفات سلطة الاحتلال، خاصة وأن المجتمع الدولى يرى أن هذه التصرفات تخدم مصلحة الشعب العراقى من حيث إنها تساعده على حكم نفسه بنفسه بأسلوب ديمقراطى، وإعادة إعمار بلاده، واسترداد ممارسة سيادته على إقليمه بالكامل[١٦٦]. بعبارة أخرى، يرى أصحاب هذه الرؤية أن مقرطة الحياة السياسية فى العراق يبرئ الاحتلال الأجنبى من وصمة عدم المشروعية ويقدمون نموذجًا لذلك ما حدث فى إقليم كوسوفو. فبالرغم من عدم مشروعية تدخل حلف الناتو فى هذا الإقليم لم يندد مجلس الأمن بهذا التدخل، واعتبر أنه كانت له نتائج إيجابية؛ حيث إنه وضع حداً لسياسية التطهير العرقى التى اتبعها الصرب ضد غالبية سكان الإقليم من الألبان. وهذا ما دعا اللجنة الدولية المستقلة لكوسوفو إلى القول بأن تدخل الناتو فى الإقليم كان «غير مشروع ولكنه شرعى» (illegal but Legitimate)[١٦٧] والمقصود بلفظ «شرعى» (legitimate) أن التدخل العسكرى قد أسفر عن نتيجة مرغوب فيها من المنظور الأخلاقى والسياسى[١٦٨].

ونحن نرفض هذا المنطق الذى يضفى شرعية قانونية على عمل غير مشروع فى الأصل استناداً إلى افتراض يدعى بأن المجتمع الدولى يرى أن هذا العمل له نتائج إيجابية حميدة (constructive and worthy goals). وقد يكون هذا الافتراض هو مجرد رؤية سياسية

مفتعلة لا تستند إلى الواقع. وحال العراق شاهد على ذلك. فبالرغم من مرور ثلاث سنوات على الاحتلال الأجنبى للعراق، فإن الشعب العراقى لم يحرز أى تقدم، سواء فى مسيرة إعادة إعمار البلاد، أو فى مسيرة العملية السياسية الديمقراطية. فثمة شبه إجماع فى الرأى على أن الشعب العراقى لا زال يعانى بشدة من الفقر والمرض بالرغم من تحرر موارده البترولية من القيود التى كانت مفروضة عليها من قبل. كذلك، فإن الشعب العراقى أصبح غارقًا فى مستنقع تجربة ديمقراطية مفروضة عليه من الخارج وفق البرنامج الأمريكى الذى وافق عليه مجلس الأمن فى القرار رقم ١٥٤٦ بتاريخ (٨ يونيو ٢٠٠٤). وقد وصل الأمر بالشعب العراقى إلى الاقتتال الدامى بين الطوائف المذهبية وتيارات سياسية متناحرة تتكالب على السيطرة على الحكومة العراقية المركزية المرتقبة.

وفى حقيقية الأمر، فإن مجلس الأمن لم يقرر مشروعية الاحتلال العسكرى للعراق، ولم يمنح قوات الاحتلال تفويضًا بإدارة شئون العراق وممارسة اختصاصات معينة فى الإقليم بوصفها أمينة (trustee) على مصالح الشعب العراقى. كل ما فى الأمر، أن المجلس رصد واقعة الاحتلال، وطالب سلطات الاحتلال بضرورة التقيد بقواعد القانون الدولى الإنسانى[١٦٩] التى تفرض التزامات محددة على من يتولى إدارة الإقليم المحتل من أجل حماية سكانه وممتلكاتهم من الأضرار التى يتعرضون لها من جراء استخدام القوة العسكرية ضدهم. فقرارات مجلس الأمن تعكس ـ إذن ـ المقابلة بين نقيضين: عدم مشروعية الاحتلال من جانب، وضرورة حماية الشعب الواقع تحت الاحتلال من الجانب الآخر. فإن عدم مشروعية الاحتلال لا تحول دون التزام سلطات الاحتلال باحترام قواعد القانون الدولى الإنسانى الخاصة بتنظيم عملية الاحتلال باعتباره واقعًا ماديًا (un etat de fait)، وليس باعتباره عملا مشروعًا أو غير مشروع.

ليس من السهل تقييم التدخل العسكرى الأمريكى/ البريطانى فى العراق على ضوء النظام القانونى الدولى المعاصر كما يرصده ميثاق الأمم المتحدة. ولا شك أن الحرب ضد العراق تمثل انتهاكًا صريحًا وجسيمًا للقاعدة الآمرة التى تحظر استخدام القوة فى العلاقات بين الدول خارج نطاق الدفاع الشرعى عن النفس أو آلية الأمن الجماعى (المادة ٢ فقرة ٤ من الميثاق) صحيح أن انتهاك القانون لا يعنى زواله إلا أنه يثير، فى الحالة العراقية وفى غيرها من الحالات، قضايا كثيرة حول ضرورة وإمكانية تطويره على ضوء المعطيات الجديدة للبيئة الدولية، لا سيما فيما يتعلق بإدخال مرونة أكبر على آلية الأمن الجماعى، وفعالية دور مجلس الأمن فى تطبيقها، وطبيعة العلاقة بينها وبين الدفاع الشرعى الجماعى

عن النفس . . . إلخ، وسوف نتناول فى خاتمة هذا الكتاب بعضًا من هذه القضايا بشكل إجمالى وجيز.

وعلى صعيد السياسة العملية، لا يتسع المقام لتحليل التداعيات السلبية الخطيرة على أطراف متعددة التى أسفرت عنها الحرب على الصعيدين الداخلى والدولى. فقد أدت الحرب إلى تردى أوضاع العراق واحتمال انزلاقه إلى اقتتال دموى بين مختلف طوائفه. وساعدت الحرب أيضًا على تصاعد وانتشار عمليات الإرهاب الدولى وليس العكس. ثم إن التواجد العسكرى الأمريكى العلنى فى المنطقة يستفز الناشطين السياسيين فى المنطقة على توجيه الانتقادات إلى نظم الحكم المحلية التى تهادن الغرب (الولايات المتحدة بالتحديد)، والعمل على تقويض استقرارها لصالح تيارات سياسية راديكالية إسلامية وقومية تعادى أى شكل من أشكال امتداد النفوذ الأجنبى فى المنطقة. وأخيرًا وليس آخر، فإن فشل المغامرة الأمريكية فى العراق قد يكون أول طريق الانحدار لهذه القوة العظمى الأولى فى عالم اليوم.

* * *

هوامش الفصل الثامن

(١) رسالة حكومة العراق إلى أمين عام جامعة الدول العربية بتاريخ (١٥ يوليو ١٩٩٠)، راجع : سمعان بطرس فرج الله، تعليق على كتاب محمد حسنين هيكل عن حرب الخليج : «أوهام القوة والنصر»، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلس النشر العلمى بجامعة الكويت، المجلد ١٩، العدد الأول/ الثانى، ربيع/ صيف ١٩٩١، ص١٩٧-٢٤٦ (خاصة ص ٢٠٥-٢٣٠)؛ سمعان بطرس فرج الله وعبد الله حمد محارب، عدوان على العقل؛ مناقشة نقدية لكتاب «حرب تلد أخرى» لسعد البزاز، مركز البحوث والدراسات الكويتية، (١٩٩٤)، ص ٣١-٤٩؛ تركى الحمد، «الغزو : الأسباب الموضوعية والمبررات الأيدلوچية» فى عالم المعرفة، المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب، الكويت، عدد خاص (١٩٥)، مارس (١٩٩٥)، ص ٩٧-١٣٢ وراجع أيضًا التعقيب على هذا البحث والمناقشات التى دارت حوله، ص ١٣٣-١٥٥.

(٢) إن تغيب مندوب اليمن عن جلسة الاقتراع بناء على تعليمات حكومته كان مخرجًا للحرج الذى واجه حكومة اليمن التى رأت أن مصلحتها آنذاك كانت تقتضى التعاطف مع السياسة العراقية وفى نفس الوقت لا تستطيع تأييد الغزو العراقى للكويت أو تمتنع عن إدانته.

(٣) تتلخص هذه التدابير فى منع الإتجار مع العراق استيرادًا وتصديرًا باستثناء الإمدادات المخصصة بالتحديد للأغراض الطبية والمواد الغذائية المقدمة فى ظروف إنسانية، وامتناع جميع الدول عن توفير أى أموال أو أية موارد اقتصادية أخرى لحكومة العراق أو لأية مشاريع تجارية أو صناعية أو لأية مشاريع للمرافق العامة فى العراق أو الكويت.

(٤) لا شك أن مقاطعة العراق اقتصاديًا وماليًا هى التزام قانونى يقع على عاتق جميع الدول الأعضاء فى المنظمة عملا بنص المادة (٢ فقرة ٥) من الميثاق التى تقضى بأن «يقدم جميع الأعضاء كل ما فى وسعهم من عون إلى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة إزاءها عملا من أعمال المنع أو القمع».

أن مبدأ معاونة الأمم المتحدة فى كل عمل تتخذه وفقًا للميثاق هو مبدأ أساسى فى قانون المنظمات الدولية؛ لأن اكتساب الدول لعضوية منظمة دولية يترتب عليه بالضرورة معاونة المنظمة فى تحقيق الأهداف التى قامت من أجلها. ويترتب على هذا المبدأ امتناع الدول الأعضاء عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ضدها عملا من أعمال المنع أو القمع وفقًا للفصل السابع من الميثاق. وبناء عليه، فإن الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة التى تعاطفت مع العراق بالرغم من غزوه للكويت، واستمرت فى التعامل معه بالرغم من قرار مجلس الأمن الذى فرض المقاطعة الاقتصادية والمالية على تلك الدولة المدانة بالعدوان تعتبر أنها قد أخلت بأحكام الميثاق التى تفرض على جميع الدول الأعضاء التزامًا محددًا وقاطعًا بمعاونة الهيئة فى كل عمل تتخذه لردع العدوان وإزالة آثاره. ولكن الجديد فى حالة العراق والكويت أن مجلس الأمن قد طلب إلى جميع الدول «بما فى ذلك الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة» أن تلتزم بدقة بتوقيع الجزاءات المفروضة على العراق. ويثير هذا

الموقف إشكالية منهجية قانونية من حيث إنه يمثل خروجًا صريحًا على المبدأ القانونى الراسخ، والذى يقضى بأن «العقد شريعة المتعاقدين». فالمعاهدات الدولية لا ترتب التزامات على عاتق الغير، ومن ثم فإن الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة لا تلتزم بأحكام الميثاق، وبالتبعية لا تلتزم بالأعمال القانونية التى تصدر عن المنظمة. فلا يحق للأمم المتحدة أن تأمر دولة غير عضو فيها باتباع سلوك معين. والاستثناء الوحيد الذى ورد فى الميثاق على مبدأ نسبية آثار المعاهدات هو أن تعمل الأمم المتحدة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها «على مبادئ الميثاق بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى» (المادة ٢ فقرة ٦). ويستند هذا الاستثناء إلى التجربة التى مرت بها عصبة الأمم بين الحربين العالميتين، والتى شهدت أعمالا عدوانية ارتكبتها اليابان وألمانيا النازية بعد انسحابهما من عضوية العصبة. ومن منطلق الاقتناع بفكرة أن السلم لا يتجزأ (indivisibility of peace)، رأى ميثاق الأمم المتحدة أن تعمل المنظمة على حمل الدول غير الأعضاء فيها على الالتزام بمبادئ الميثاق المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما، أى امتناع هذه الدول عن تهديد السلم، أو الإخلال به، أو ارتكاب عمل من أعمال العدوان. فهذا الاستثناء لا يمتد - إذن - إلى التزام الدول غير الأعضاء بمعاونة الأمم المتحدة فى كل عمل من أعمال المنع أو القمع تتخذه وفقًا للميثاق. فهذا الالتزام قاصر، وفقًا لمنطوق نص المادة (٢ فقرة ٦) على الدول الأعضاء فقط. بناء عليه، يمكن القول بأن القرار (٦٦١) قد توسع فى مضمون الاستثناء الوارد فى هذا النص. ونرى أن هذا التوسع فى التفسير يستند إلى نفس العلة التى بررت الاستثناء ذاته ألا وهى أن استتباب السلم والأمن فى العالم هو أمر يتسم بالشمول ولا يقبل التجزئة. ومن ثم فإن إقرار السلم والأمن الدوليين يجب أن يتمتع بأولية مطلقة فى التطبيق دون التقيد بحرفية منطوق مبدأ قانونى مجرد. وخير دليل على ذلك هو موقف سويسرا، فقد امتنعت تلك الدولة، حتى مؤخرًا، عن الانضمام إلى الأمم المتحدة لقناعتها بأن نظام حيادها الدائم يتعارض مع الالتزامات المقررة فى الفصل السابع من الميثاق. ومع ذلك قبلت سويسرا، فى (٧ أغسطس ١٩٩٠)، ولأول مرة فى تاريخ حيادها الدائم، أن تشارك فى توقيع العقوبات الاقتصادية والمالية على العراق. وكانت حجتها فى ذلك أن عدوان العراق على دولة الكويت، وما ينطوى عليه من تهديد للسلم والأمن الدوليين، هو من الجسامة بحيث يبرر عدم التقيد بشكل مطلق بالقواعد القانونية التى تحكم الوضع القانونى للدولة المحايدة. ومع ذلك، حرصت الحكومة السويسرية على التأكيد فى نفس الوقت على أن مشاركتها فى مقاطعة العراق اقتصاديًا وماليًا إنما يستند إلى إرادتها الفردية المستقلة (autonome)، وليست امتثالا لقرار مجلس الأمن رقم (٦٦١) راجع

Le Monde, 9 aout 1990, p.5

(٥) بطرس بطرس غالى، «أزمة الخليج وقضايا ما بعد الأزمة»، السياسة الدولية، العدد (١٠٥)، يوليو (١٩٩١)، ص ٤ - ١١.

Le Monde, 21 aout 1990, p.1 (editorial).

(٦) نقلا عن:

Le Monde, 5 avril, 1991, p. 3.

(٧) سعد البزاز، حرب تلد أخرى: التاريخ السرى لحرب الخليج، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، الطبعة الثانية، (١٩٩٢)، ص ٣٥٣، ٣٦١، ٣٩٣.

(٨) محمد حسنين هيكل، حرب الخليج : أوهام القوة والنصر، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، الطبعة الأولى (١٩٩٢)، ص ٤٣٩ .

(٩) حسن نافعة، دراسات فى التنظيم العالمى من «الحلف المقدس» إلى «الأمم المتحدة»، من إصدارات جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، (١٩٩٦)، ص ١٧٢ .

(10) CLAUDE (I.), The Changing United Nations, New York, Random House, 1967, pp. 73- 103.

(١١) حسن نافعه، «ردود الفعل الدولية إزاء الغزو»، فى كتاب «الغزو العراقى للكويت» الذى أصدره عالم المعرفة فى مارس ١٩٩٥ ، العدد ١٩٥ ، مرجع سبق ذكره، ص٤٤٣ .

(١٢) راجع فى ذلك محاضر مجلس الأمن، والملفات التى أصدرتها الهيئة العامة للاستعلامات المصرية عن مواقف الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ومصر إزاء أزمة الخليج الثانية . وراجع أيضًا : أحمد الرشيدى (محرر)، أزمة الخليج والنظام الدولى، مركز الدراسات والبحوث السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، (١٩٩١) .

(13) SCHACHTER (Oscar), "The Relations of Law, Politics and Action in the United Nations", R.C.A.D.I., 1963 (II), pp. 164-256.

(١٤) يقوم نهج التسوية السلمية للمنازعات الدولية على افتراض أنه إجراء وقائى للحيلولة دون استخدام القوة وشن الحروب . فإذا توصل المجتمع الدولى إلى آلية فعالة لتسوية المنازعات الدولية، فإن الحرب سوف تفقد مبررات قيامها بوصفها أداة تقليدية لتحقيق الأهداف القومية الحيوية للدول . وإذا كان هذا الافتراض لم يتأكد فى العلاقات بين الدول، فإن دساتير المنظمات الدولية تؤكد مع ذلك على ضرورة تسوية المنازعات بين الدول بالطرق السلمية كأداة لحفظ السلم والأمن الدوليين . أكثر من ذلك، فإنه وفقًا لميثاق الأمم المتحدة، أصبحت التسوية السلمية للمنازعات الدولية هى الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأهداف القومية للدول بعد أن أصبح يمتنع عليها قانونًا استعمال القوة العسكرية لهذا الغرض (المادة٢ ، الفقرتان ٣ ، ٤) . ووفقًا للميثاق، فإن التسوية السلمية لا تقتصر على المنازعات الدولية بالمفهوم القانونى عندما تدعى دولتان أو أكثر تمتعها بحقوق قانونية محددة ومتعارضة، ولكنها تمتد أيضًا إلى جميع مواقف التعارض بين «المصالح» إذا كان من شأنها تهديد السلم والأمن الدوليين (المواد : ٣٤، ٣٥، ٣٦) .

(١٥) من الملاحظ أن تجربة الأزمة العراقية ـ الكويتية والتجارب اللاحقة الأخرى (الصومال، رواندا، البوسنة والهرسك . .) قد أقنعت مجلس الأمن كما أقنعت الأمين العام للأمم المتحدة بضرورة إنشاء آلية للإنذار المبكر» (early warning mechanism) تسمح بجمع المعلومات، ومتابعة التطورات السياسية على صعيد العالم كله، وبحث إمكانية اتخاذ تدابير وقائية، ومنها التسوية السلمية للمنازعات الدولية للحيلولة دون تطورها إلى صراعات مسلحة . راجع فى ذلك التقارير السنوية للأمين العام للأمم المتحدة إلى الجمعية العامة، والتى سبق ذكرها :

BOUTROS - GHALI (Boutros), "An Agenda for Peace", 1993, " Building Peace and Development", 1994; "Confronting New Challenges", 1995.

(١٦) رسالة الحكومة العراقية إلى جامعة الدول العربية بتاريخ ١٥/ ٧/ ١٩٩٠ .

(١٧) المراجع المذكورة فى الهامش رقم (١) من هذا الفصل .

(١٨) راجع فى ذلك : جمال زكريا قاسم، الخليج العربى من ١٥٠٧ إلى ١٩٧١ (أربعة مجلدات)، القاهرة (١٩٦٦ـ١٩٨٥).

(١٩) راجع فى ذلك :

ميمونة الصباح، الكويت فى ظل الحماية البريطانية، الكويت، (١٩٩٨)؛ مؤسسة الكويت للتقدم العلمى : الكويت وجوداً وحدوداً، الكويت، (١٩٩١).

AL- BAHARNA (Hussain), The Legal Status of the Arab Gulf States, Manchester, 1968; KELLY (J.B.(, Britain and the Persian Gulf, London, 1968; CLEMENTS (Frank a.), Kuwait, Oxford, 1985; ZAHLAN (Rosemarie Said), The Making of the Modern Gulf States: Kuwait, Bahrain, Qatar, the United Arab Emirates and Oman, Boston, 1989; SLOT (H.J.), The Origins of Kuwait, New York, 1991; Kuwait Foundation for the Advancement of Sciences, Kuwait in World Maps: Facts and Documents, 1992.

(٢٠) لقد تمتعت مصر أيضًا بوضع متميز فى إطار الإمبراطورية العثمانية خاصة منذ ولاية محمد على باشا الكبير.

(٢١) سعد البزاز، مرجع سابق، ص ١٩٢.

(٢٢) نفس المصدر، ص ٣٩، ١٩٤.

لا يتسع المقام لعرض الجدل الفقهى حول وجوب التصديق على المعاهدات الدولية من عدمه، أو شروط صحة التصديق فى حالة وجوبه لصحة إبرام المعاهدات من حيث الشكل. يكفى التأكيد على أن معاهدة (١٩٣٢) تم تسجيلها وإيداعها لدى أمانة عصبة الأمم. كما أن اتفاق عام (١٩٦٣) تم تسجيله وإيداعه لدى أمانة كلٍّ من هيئة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية دون أن يعترض العراق على ذلك فى حينه. وحيث إن التسجيل والإيداع هو مرحلة لاحقة لمرحلة التصديق، فإنه يمكن القول بأن هاتين الوثيقتين قد اكتسبتا صفة الاتفاق الدولى الملزم لكل من العراق والكويت. ويفيد سلوك العراق اللاحق أنه اعتبر اتفاق (١٩٦٣) ملزمًا قانونًا. فقد اتهمت الحكومة العراقية الكويت بخرق «حدود (١٩٦٣)» عندما انتهزت فرصة انشغال العراق فى الحرب مع إيران للتقدم بنقاطها الحدودية باتجاه الشمال «حتى بلغت المسافة بين آخر نقطة حدودية سنة (١٩٦٣) وما بلغته فى أواسط الثمانينيات ثمانين كيلو مترًا» (نفس المرجع، ص ١٩٥).

(23) MARTIN (L.G.), The Unstable Gulf: Threats from Within, Lexington, Mass., D.C, Heath and Company, 1984, pp. 45-46; International Institute for Strategic Studies, Security in the Persian Gulf, Vol.2 by LITWAK (R.), Sources of Inter-States Conflict, London, Gower, 1981, p28.

(٢٤) محمد حسنين هيكل، مرجع سابق، ص ٣٠٣.

(٢٥) نقلا عن جريدة Le Mondeالفرنسية، ٢٦ يوليو (١٩٩٠)، ص٣.

(٢٦) تأكد الخلاف الجذرى بين الطرفين منذ عام ١٩٦٦ على طبيعة قضية الحدود. وفى ذلك يروى سعد البزاز (وكان آنذاك أحد كتاب السلطة فى العراق) أنه حين استقبل رئيس وزراء العراق (ناجى طالب) الوفد الكويتى برئاسة الشيخ عبد الله الجابر سنة (١٩٦٦) وطلب منه الكويتيون ترسيم الحدود. أجابهم : «تقطع يد من يوقع لكم على الحدود». راجع : سعد البزاز، مرجع سابق، ص ١٩٣.

(٢٧) نفس المرجع، ص ٢٣-٢٤، ٣٢-٣٣، ٥٠.
قد نسلم بأن قرار غزو الكويت قد اعتمد نهائيًا فى اجتماع (٢٧ يونيو ١٩٩٠). ولكن ذلك لا ينفى أن القرار السياسى باعتماد الخيار العسكرى، كحل شامل لأزمة العلاقات العراقية الكويتية، قد اتخذ قبل ذلك التاريخ بوقت طويل؛ لأن أية عملية عسكرية كبيرة تتطلب تخطيطًا وإعدادًا طويلا قبل القيام بها.
(٢٨) بالإضافة إلى قضية الحدود، اتهمت الحكومة العراقية الكويت بأنها ارتكبت مخالفات كثيرة أهمها:
- سرقة نفط العراق من حقل الرميلة الجنوبى.
- تعمد العمل على خفض أسعار النفط عالميًا عن طريق زيادة إنتاج وتصدير النفط الكويتى لغرض خفض عائدات تصدير النفط العراقى.
- رفض إلغاء الديون الكويتية المستحقة على العراق، والتى كان العراق قد حصل عليها لتغطية نفقات حربه ضد إيران لحماية دول الخليج العربية من خطر الثورة الإسلامية الإيرانية.
- ضآلة مساهمة الكويت فى إعادة إعمار العراق بعد الحرب مع إيران.
- المضاربة على الدينار العراقى لخفض قيمته... إلخ.
(٢٩) نفس المرجع، ص ٨٠-٨١.
(٣٠) راجع فى ذلك: أحمد الرشيدى، «الإطار القانونى لوظيفة الجامعة العربية فى مجال التسوية السلمية للمنازعات وقمع العدوان»، مجلة العلوم الاجتماعية (جامعة الكويت)، المجلد التاسع عشر، العدد الأول/ الثانى، (١٩٩١)، ص ١١٣-١٥١.
(٣١) محمد حسنين هيكل، حرب الخليج: أوهام القوة والنصر، مرجع سابق، ص ٤٦٣-٤٨٦.
(٣٢) راجع تعليقنا على كتاب محمد حسنين هيكل المشار إليه فى الهامش السابق، مجلة العلوم الاجتماعية، مرجع سابق، ص ٢٣٣-٢٤٣.
(٣٣) حسن نافعة، «ردود الفعل الدولية إزاء الغزو»، مرجع سابق، ص ٤٥٢.
(34) UN Documents: S/PV..2932(2 Aug. 1990) and S/ PV., 2933 (6 Aug.1990).
(٣٥) نقلا عن محمد حسنين هيكل، المرجع السابق، ص ٤١٥.
(٣٦) لقد عدل حسن نافعة عن موقفه السابق كما ورد فى المتن. فقد ذكر أنه «فى وقت بلغ فيه عناد صدام حسين ذروته»، تولدت قناعة لدى القوى الدولية والإقليمية الفاعلة «بأن الحسم العسكرى، هو السبيل الوحيد» لإدارة الأزمة الدولية التى تولدت عن غزو العراق للكويت.
راجع فى ذلك:
دراسات فى التنظيم العالمى من «الحلف المقدس» إلى «الأمم المتحدة»، من إصدارات كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، (١٩٩٦)، ص٣٢٢.
(٣٧) راجع فى ذلك فحوى المقابلة التى تمت بين وزير الخارجية الأمريكى ووزير الخارجية العراقى فى جنيف (٩ يناير ١٩٩١) فى:
محمد حسنين هيكل، المرجع السابق، ص ٥١٧.
(٣٨) حسن نافعة، ردود الفعل الدولية إزاء الغزو، مرجع سابق، ص ٤٥٣.
(٣٩) نفس المرجع، ص ٤٥٤.

(٤٠) يمكن التمييز بين مفهوم «الإجبار» (compellence) ومفهوم «الردع» (deterrence) فالإجبار يعنى حمل الدولة على تغيير مسلكها العدوانى والعودة إلى الوضع الذى كان قائمًا قبل وقوع العدوان. مثال ذلك: طرد المعتدى من منطقة احتلها، وهذا هو هدف «حرب تحرير الكويت». أما الردع فهو يعنى اتخاذ التدابير اللازمة للحيلولة دون تكرار العدوان فى المستقبل. مثال ذلك: نزع سلاح الدولة المعتدية، أو إقامة مناطق عازلة منزوعة السلاح. وهذا هو الهدف الأساسى لآلية الأمن الجماعى.

(٤١) حسن نافعة، نفس المرجع، ص ٤٤٣.

(٤٢) تفرض قواعد القانون الدولى الإنسانى قيودًا على إدارة العمليات القتالية من حيث اختيار وسائل الإضرار (مثل تحريم استخدام نوعيات معينة من الأسلحة)، وتحريم قصف الأهداف غير العسكرية. ويتضمن بروتوكول جنيف الأول لعام (١٩٧٧)، والملحق باتفاقيات جنيف لعام (١٩٤٩)، قواعد تفصيلية فى هذا الشأن. ويمكن القول بصفة عامة بأن هذه القواعد تقوم على مبدأ التمييز بين الأهداف العسكرية والأهداف المدنية، وعدم مشروعية قصف الأهداف المدنية. ولكن هذه القواعد تقر فى نفس الوقت مشروعية جميع الأعمال القتالية التى تمليها «الضرورات العسكرية» شريطة الالتزام بمبدأ «التناسب». ومن الملاحظ أن صياغة هذه القواعد تتسم بقدر كبير من التجريد، ولذلك أثارت خلافات كثيرة وحادة على مستوى التطبيق على ضوء التقدم التكنولوجى فى ميدان التسلح، وعلى ضوء أن الحروب الحديثة أصبحت حروبًا شاملة بمعنى أنها تتطلب تعبئة جميع الإمكانات البشرية والمادية للمجهود الحربى. راجع فى ذلك بصفة عامة:

DETTER (I.) The Law of War, 2nd. Ed., 2000; KALSHOVEN (F.), "Arms, Armaments and International Law", R.C.A.D.I., Vol. 191, 1985

وفيما يتعلق بتطبيق «قانون الحرب» على «حرب تحرير الكويت» بالتحديد، راجع:

ROWE (P.J.), ed., The Gulf War 1990-1991 in International and English Law, 1992; ;LEWIS (Michael W.) " the Law of Aerial Bombardment in the 1991 Gulf War", A.J.I.L., Vol.97, No3, July 2003, pp. 481 - 509.

(٤٣) أحمد محمد هنداوى، «مدى التزام مجلس الأمن بقواعد الشرعية الدولية: نظرة واقعية ومستقبلية»، السياسة الدولية، العدد (١١٧)، يوليو (١٩٩٤)، ص ٩٤ـ١٠٧.

(٤٤) يمكن القول بأن التدابير العسكرية التى اتخذتها قوات التحالف المتعاونة مع دولة الكويت لم تكن تطبيقًا لآلية الأمن الجماعى لضمان تنفيذ العقوبات الاقتصادية التى فرضها مجلس الأمن على العراق، ولكنها كانت أيضًا جزءًا من آلية الدفاع الشرعى عن النفس. فمن الملاحظ أن قوات التحالف بدأت فى اتخاذ هذه التدابير منذ ١٨ أغسطس. ومن ثم، فإن القرار (٦٦٥) بتاريخ ٢٥ أغسطس والذى صرح باستخدام القوة البحرية لضمان احترام قرار المقاطعة الاقتصادية، يعتبر أنه قد أضفى «مشروعية لاحقة» (ex post facto validation) على التدابير التى اتخذت قبل ذلك التاريخ.

(٤٥) حسن نافعة، ردود الفعل الدولية إزاء الغزو، مرجع سابق، ص٤٥٥.

(٤٦) راجع فى ذلك:

SAROOSHI (Damesh), The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the U.N Security council of its chapter VII powerss, Oxford, Clarendon Press, 1999.

(٤٧) هذا هو مغزى ملاحظة الأمين العام للأمم المتحدة (بيريز دى كويلار) فى وصف حرب تحرير الكويت بأنها «ليست حرب الأمم المتحدة»، ومع ذلك فهى مشروعة لأنها قامت بإذن من مجلس الأمن . نقلا عن :

Le Monde, 9 fevrier 1991. p.6.

(٤٨) حسن نافعة، المرجع السابق، ص ٤٥٦ ـ ٤٥٧ .

(٤٩) عبير بسيونى عرفه، التدخل الخارجى فى الصراعات الداخلية : حالة التدخل فى العراق (مارس ١٩٩١ سبتمبر ١٩٩٦)، رسالة ماجستير فى العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٧ (غير منشورة).

(٥٠) لا يتسع المقام لدراسة أوضاع أكراد وشيعة العراق منذ قيام دولة العراق الحديثة فى عام ١٩٢١ وحتى انتفاضتهم ضد السلطة المركزية فى مارس/ إبريل ١٩٩١ . ويكفى التذكير بأن الأكراد مكون مهم من مكونات المجتمع العراقى، فهم يمثلون قرابة ١٨٪ من مجموع السكان، ويتركزون فى منطقة استراتيجية من حيث الموقع على الحدود العراقية ـ التركية والحدود العراقية الإيرانية، ومن حيث وفرة الموارد البترولية. ويعتنق معظم أكراد العراق المذهب السنى بينما أقلية منهم يعتنقون المذهب الشيعى . وبالرغم من أن الحكومات العراقية المتعاقبة قد منحت الأكراد قدراً من اللامركزية الإدارية فى كردستان العراق إلا أن العلاقات بين الأكراد والحكومة المركزية سادها التوتر فى أغلب الأوقات، والصراعات المسلحة أحيانًا، ولكن دون تحقيق تحسن يذكر فى أوضاع الأكراد بسبب تعنت الحكومة العراقية من جانب، وتنافس الزعامات الكردية وتقلب مواقفهم السياسية التى غلبت عليها الانتهازية السياسية خاصة فيما يتعلق بعلاقاتهم مع دول الجوار الجغرافى تبعًا لتغير التوازنات الإقليمية فى الجانب الآخر.

أما الشيعة فيمثلون الأغلبية العددية فى العراق (قرابة ٦٠٪ من عدد السكان)، ومع ذلك فقد ظلوا مهمشين سياسيًا واقتصاديًا واجتماعيًا منذ سقوط الدولية العثمانية، وفى ظل جميع الحكومات العراقية المتعاقبة . وأصبح يشار إلى هذا التهميش فى أوساط شيعة العراق «بمشكلة الطائفية». وقد بلغ التهميش درجة الاضطهاد فى ظل حكم الرئيس صدام حسين . ولا شك أن العامل الإيرانى كان ـ ولا يزال ـ له أثر بالغ فى علاقة شيعة العراق بالحكومة المركزية، وهنا أيضًا نلاحظ انقسام شيعة العراق على أنفسهم بسبب الخلافات بين مجتهدى الشيعة (حوزة النجف، وحوزة كربلاء) وانعكاس هذه الخلافات على هوية وأهداف حرمات الإسلام الشيعى المختلفة وارتباطاتها بالحركات السياسية الأخرى فى البلاد . راجع فى ذلك :

السيد محمد أمين زكى، تاريخ الكرد وكردستان من أقدم العصور التاريخية حتى الآن . لقد صدر هذا الكتاب فى جزئين، وقد صدر الجزء الأول منه فى عام (١٩٣١) ونقله إلى اللغة العربية والتعليق عليه محمد على عونى فى عام (١٩٣٦). أما الجزء الثانى، وهو بعنوان «تاريخ الدول والإمارات الكردية فى العهد الإسلامى» فقد صدر فى عام (١٩٣٧) ونقله إلى اللغة العربية محمد على عونى فى عام (١٩٤٥)، وقد قدمت هويدا عزت عرضًا وافيًا لهذا الكتاب فى مجلة السياسة

الدولية، العدد (١٣٥)، يناير (١٩٩٩)، ص ١٥٢-١٥٧؛ حامد محمود عيسى، المشكلة الكردية فى الشرق الأوسط، مكتبة مدبولى، القاهرة (١٩٩٢)؛ أحمد ناجى قمحة، «أكراد العراق: الواقع والمستقبل»، السياسة الدولية، العدد (١٢٦)، أكتوبر (١٩٩٦)، ص ١٣٣-١٣٨؛ وليد عبد الناصر، «أكراد العراق وتأثير البيئتين الإقليمية والدولية»، السياسة الدولية، العدد (١٢٧)، يناير (١٩٩٧)، ص ٤٨-٦٣. ؛ «المسألة الكردية: الجذور والأفاق»، ملف السياسة الدولية، العدد (١٣٥)، يناير (١٩٩٩)، ص ٤٨-١٥٧؛ مروة حامد البدوى، «الأكراد والشيعة بين الانفصال والحكم الذاتى»، السياسة الدولية، العدد (١٣٦)، إبريل (١٩٩٩)، ص ٩٧-١٠٣؛ صلاح النصراوى، «مستقبل الشيعة فى العراق بعد صدام حسين»، السياسة الدولية، العدد (١٥٣)، يوليو (٢٠٠٣)، ص ١٤٤-١٤٩.

(٥١) يقدر عدد الذين لجأوا إلى إيران من شيعة وأكراد العراق بأكثر من مليون شخص، بينما استقبلت تركيا قرابة نصف مليون كردى. نقلا عن:

CORTEN (Olivier) et KLEIN (Pierre), Devoir d'ingerence ou droit de reaction armee collective", Revue Belge de Droit International, 1991/ 1, p. 95

(٥٢) نقلا عن نفس المرجع، ص ٩٧-٩٨.

(٥٣) نفس المرجع، ص ٩٨.

(٥٤) نفس المرجع، ص ٩٨.

(٥٥) نفس المرجع، ص ٩٩-١٠٠.

(٥٦) تقرير بطرس بطرس غالى الأمين العام للأمم المتحدة عن أعمال المنظمة (سبتمبر ١٩٩٣)، وهو ملحق بمجلة السياسة الدولية مع عدد أكتوبر (١٩٩٣)، ص ٧٨.

(57) CORTEN& KLEIN. op.cit., pp. 102-103; LIBEL (Jules) and RATNER (Michael)," Bypassing the Security Council; Ambiguous Authorization to Use Force, Cease - Fires and the Iraqi Inspection Regime", A.J.I.L. Vol.93, No1, January 1999, p.126.

(٥٨) بالرغم من أن معاناة شيعة العراق كانت بنفس قدر معاناة الأكراد العراقيين، فإن الولايات المتحدة الأمريكية لم تعمل على إنشاء «مناطق آمنة» للشيعة فى الجنوب. كما أن حظر الطيران العراقى فوق أجواء المنطقة الشيعية فى الجنوب قد جاء متأخراً لأكثر من عام عن الحظر الجوى فى الشمال. ولا غرابة فى هذه المفارقة. فإن الولايات المتحدة كان يهمها فى المقام الأول تخفيف الهاجس الذى يحكم سياسة تركيا - وهى عضو هام فى حلف الأطلنطى - ألا وهو التخوف من تدفق آلاف اللاجئين من أكراد العراق إلى الأراضى التركية، أخذاً فى الاعتبار التمرد المسلح لفئة من أكراد تركيا (حزب العمال الكردستانى التركى) على الحكومة التركية. وفى المقابل، لا ترحب الولايات المتحدة كثيراً بمساعدة إيران على مواجهة الأزمة التى كانت تتعرض لها بسبب تدفق آلاف الشيعة العراقيين العرب على الأراضى الإيرانية.

STROMSETH (Jane E.), "Iraq's Repression of its Civilian Population: Collective Responses and Continuing Challenges", in DAMROSCH (Lori F.), editor, Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal conflicts, 1993, p.77.

(60) LOBEL& RATNER, op.cit., p. 134.

(٦١) نقلا عن :

CORTEN& KLEIN, op.cit., p. 104.

(٦٢) نقلا عن :

GRAY (Christine), "From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq", European Journal of International Law, Vol.13, 2002 p.12.

(63) "The Security Council made no provision for enforcing the bans on Iraqi warplanes."

نقلا عن : LOBEL& RATNER, op.cit., p. 133.

(64) CORTEN and KLEIN, op.cit., p. 103; COMBACAU (Jean) & SUR (Serge), Droit Interational Public, Monchrestien, Paris, 3ed., 1997, p. 629.

(٦٥) لقد أطلق على عملية حظر الطيران الحربى العراقى فوق شمال العراق شعار «عملية توفير الراحة» للأكراد (provide comfort operation)

(٦٦) إن إنشاء منطقة آمنة للأكراد فى شمال العراق وانسحاب القوات الحكومية منها فى عام ١٩٩١، اتاح للأكراد فرصة ممارسة قدر كبير من الحكم الذاتى فى الإقليم بعيداً عن سلطة الحكومة المركزية فى بغداد. وبالفعل ففى مايو (١٩٩١)، قام الأكراد بانتخاب مجلس نيابى لهم تقاسم الحزبان الرئيسيان - الحزب الديمقراطى الكردستانى «بزعامة مسعود البرزانى»، و«الاتحاد الوطنى الكردستانى» بزعامة جلال الطالبانى - مقاعده. وفى يوليو (١٩٩١) تم الإعلان عن حكومة ائتلافية بين الحزبين. ولكن التنافس وتفاقم الخلافات بين الحزبين أدى، فى عام (١٩٩٤)، إلى انقسام الإدارة الكردية إلى حكومتين محليتين إحداهما فى أربيل تابعة للحزب الديمقراطى الكردستانى، والثانية فى السليمانية تابعة للاتحاد الوطنى الكردستانى. وفى خلال الفترة (من ١٩٩٤ إلى ١٩٩٦)، تصاعد الصراع بين الحزبين إلى نشوب معارك مسلحة ضارية تدخلت فيها قوى إقليمية (إيران) ودولية (الولايات المتحدة الأمريكية) إلى جانب الاتحاد الوطنى الكردستانى الأمر الذى دفع مسعود البرزانى إلى الاستعانة بقوات الحكومة العراقية فى مواجهة خصمه جلال الطالبانى.

(67) GRAY. Op.cit., p.12; LOBEL and RATNER, op.cit., p. 133.

(٦٨) وليد عبدالناصر، مرجع سابق، ص ٥٩.

(٦٩) من نفس الرأى :

CORTEN and KLEIN, op.cit., p. 106; SHAW (M.N.), International Law Cambridge University Press, 4th ed., 1997. pp. 802-803.

(70) U. N. Doc. S/ 22456, S/22480.

(71) U. N. Doc. S/23472.

(٧٢) لقد وقع العراق على الإعلان الصادر عن جميع الدول المشتركة فى مؤتمر الدول الأطراف فى بروتوكول جنيف لعام (١٩٢٥) والدول المعنية الأخرى، والذى انعقد فى باريس فى الفترة من ٧ إلى (١١ يناير ١٩٨٩)، والذى حدد الهدف العام المتمثل فى إزالة الأسلحة الكيميائية والبيولوجية على الصعيد العالمى.

(٧٣) سبق للعراق أن وقع على هذه الاتفاقية.

(74) U.N. Doc. S/22614

(٧٥) من الملاحظ أنه فى منطق القرار (٦٨٧)، وكما جاء فى حيثياته، فإن نزع أسلحة الدمار الشامل العراقية إنما هو مدخل لإقامة نظام دولى وإقليمى للحد من التسلح، خاصة فيما يتعلق بأسلحة الدمار الشامل، بحيث ينطبق هذا النظام على جميع الدول دون استثناء. ولكن الدول الغربية، وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية، لم تمارس ضغوطًا كافية على «الدول الصديقة» للالتزام بآلية عامة للحد من التسلح ونزع أسلحة الدمار الشامل، لا سيما الأسلحة النووية. والشاهد على ذلك عدم الاستجابة حتى الآن للدعوة التى تبنتها مصر ودول أخرى منذ عدة سنوات على جعل منطقة الشرق الأوسط خالية من السلاح النووى تحت إشراف ورقابة الوكالة الدولية للطاقة الذرية. فقد تركت إسرائيل حرة فى اتخاذ ما تراه من إجراءات تسليحية فى المجال النووى وفى غيره من مجالات أسلحة الدمار الشامل. ولا شك أن العمل على نزع أسلحة الدمار الشامل العراقية دون ربطه بآلية عامة لتحديد متوازن وشامل للأسلحة فى المنطقة لا يضمن صيانة السلم والأمن فى المنطقة فى الأمد البعيد؛ لأن العراق ليس الدولة الوحيدة التى لها تطلعات للهيمنة على دول أخرى فى المنطقة.

(76) U.N. Documents: S/ 22739 (June 26, 1991), S/ 22743 (June 28, 1991), S/ 22761 (July 4, 1991), S/ 22788 (July 15, 1991).

(77) U.N. Documents: S/ 25081 (1993), S/ 25091 (1993)

نقلا عن LOBEL & RATNER, op.cit., p 151, notes 110, 111, 112.

(٧٨) حرك العراق بطاريات صواريخ أرض - جو إلى جنوب البلاد للدفاع عن نفسه ضد عدوان طائرات قوات التحالف على سيادة البلاد.

(79) SC. Res. 1060 (1996), June 12, 1996.

(80) SC. Res. 1115 (1997), June 21, 1997.

(81) SC. Res. 1134 (1997), October 23,1997.

(٨٢) من الثابت أن الولايات المتحدة قد جندت عدداً من رجال مخابراتها للعمل كجواسيس لها فى العراق خلال العمل مع «اليونسكوم»، وذلك بالتواطؤ مع رئيسها الجديد «ريتشارد بتلر».

راجع فى ذلك تصريحات «سكوت ريتر» فى منتصف عام (١٩٩٨) وكذلك كتاب ريتشارد بتلر:

The General Threat: Iraq, Weapons of Mass Destruction and the Crisis of Global security, New York, Public Affairs, 2000.

وقد قدم هذا الكتاب وناقشه:

MALONE (David), A.J.I.L., Vol. 95. No.1, January 2001, pp. 235-245.

(٨٣) حصلت الحكومة العراقية فى عام (١٩٩٢) على وعد من الرئيس السابق «لليونسكوم» (رولف ايكيوس) بعدم تفتيش القصور الرئاسية.

(84) UN, Doc. S/ 1997/ 774.

(85) S.C. Res. 1137 (1997), Nov. 12, 1997.

(٨٦) رسالة الرئيس «بيل كليتون إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الشيوخ الموقت فى (٨ مايو ١٩٧٧) وهى منشورة فى:

A.J.I.L., Vol.91, No4, Oct. 1997, pp. 706-709.

(٨٧) خطاب وزيرة الخارجية الأمريكية «مادلين أولبرايت» في جامعة «جورج تاون» في (٢٦ مارس ١٩٩٧) وقد نشرت مقتطفات منه في

MALONE, op.cit., pp. 237-238.

(٨٨) على الرغم من أن الولايات المتحدة تحتفظ منذ عام (١٩٩٠) بوجود عسكري دائم في منطقة الخليج إلا أنها اتجهت الى زيادة قواتها في المنطقة بشكل ملحوظ راجع في ذلك:

أحمد إبراهيم محمود، «إبعاد التصعيد العسكري واحتمالات الصراع المسلح: السياسة الدولية، العدد (١٣٢)، إبريل(١٩٩٨)، ص ٢٦٨ـ ٢٧٠.

(٨٩) يتضح من القرار (٦٨٧) بتاريخ (٣ إبريل ١٩٩١) (الفقرتان ٢١ و ٢٢) أن المراجعة الدورية كل ستين يومًا للعقوبات الاقتصادية، ورفعها إذا لزم الأمر، إنما يرتبطان بإثبات نوايا العراق السلمية من خلال الإنجازات التي يحققها في مجال نزع أسلحته الهجومية المحظورة. ومن ثم فإن إدعاء الولايات المتحدة بأن رفع العقوبات الاقتصادية مرهون أيضًا بتغيير نظام حكم صدام حسين هو إدعاء باطل؛ لأنه يتعارض مع صريح أحكام القرار (٦٨٧).

(90) Memorandum of Understanding between the United Nations and the Republic of Iraq (Feb. 23, 1998).

لقد أرفقت هذه المذكرة برسالة الأمين العام للأمم المتحدة إلى رئيس مجلس الأمن بتاريخ (٢٥ فبراير ١٩٩٨): .UN, Doc. S/ 1998/ 166

وقد تم نشر المذكرة باللغة العربية في مجلة السياسة الدولية، العدد (١٣٢)، إبريل (١٩٩٨)، ص ٢٧٢.

(91) Letter dated 5 Aug. 1998 From the Charge d'AFfaires a.i. of the Permanent Mission of Iraq to the UN, addressed to the President of the Security Council: UN, Doc. S/ 1998/ 718.

نقلا عن:

Murphy (Sean D.), " Contemporary Practice of the United States Relating to International Law", A.J.I.L., Vol. 93, N: 2, April 1999,p. 473.

(٩٢) UN, DOC. S\ 1998\767 (نقلا عن نفس المرجع).

(٩٣) S.C . Res. 1194 (1998), Sept. 9, 1998 نقلا عن نفس المرجع).

(٩٤) خطاب نائب رئيس «اليونسكوم» لرئيس مجلس الأمن بتاريخ (٣١ أكتوبر ١٩٩٨) وخطاب الرئيس التنفيذي «لليونسكوم» إلى رئيس مجلس الأمن بتاريخ (٢ نوفمبر ١٩٩٨):

UN DOC. S\ 1998\1023 & S\ 1998\1032

نقلا عن نفس المرجع، ص ٤٧٣ هامش (١١).

(95) U.N. Press Release: SC\ 6596 - IK.\ 258, Nov. 15, 1998.

نقلا عن: MURPHY المرجع السابق، ص ٤٧٤.

(96) letter dated 15 Dec, 1998 addressed by the Secretary General of the United Nations to the President of the Security Council and Transmitting UNSCOM and IAEA Reports: U.N. Doc. S \ 1998\ 1172.

(٩٧) نقلا عن: MURPHY (Sean D.J), " Contemporary Practice of the United States Relating to International law ", A. J. T. L. , Vol. 96, No 4, Oct. 2002, P. 959.

(٩٨) أحمد إبراهيم محمود «ثعلب الصحراء: تطورات ونتائج المواجهة العسكرية فى الخليج»، السياسة الدولية، العدد (١٣٥) يناير (١٩٩٩)، ص ١٧٢-١٧٣.

(٩٩) إن وصف الأمين العام لجامعة الدول العربية عملية «ثعلب الصحراء» بأنها تمثل «عملا عدوانيّا» لم يعبر عن الموقف الجماعى لمجلس الجامعة العربية. ففى أعقاب هذه العملية، انتقد الرئيس صدام حسين بعض حكومات دول الخليج العربية التى ساندت الحملة العسكرية الأمريكية - البريطانية ضد العراق. فقد سمحت الكويت وسلطنة عمان بأن تستخدم الطائرات الأمريكية والبريطانية قواعدها الجوية كركائز للضربات الجوية. وقدمت السعودية وقطر والبحرين ودولة الإمارات العربية المتحدة تسهيلات ملاحية للطائرات الأمريكية المغيرة. ولذلك نلاحظ أنه فى (٢٨ ديسمبر ١٩٩٨). تم تأجيل اجتماع مجلس الجامعة العربية بسبب اختلاف مواقف الحكومات العربية حول عملية «ثعلب الصحراء». وعندما عاد المجلس إلى الانعقاد فى يناير (١٩٩٩) انسحب الوفد العراقى من الاجتماع احتجاجًا على مطالبة بعض الدول - الدول الخليجية بالتحديد - بأن تتوقف الحكومة العراقية عن تهديد جيرانها، وأن تنفذ جميع قرارات مجلس الأمن قبل النظر فى رفع العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق.

راجع فى ذلك:

MURPHY, A. J. I. L., April 1999, Op. cit., PP. 476- 477.

(١٠٠) راجع فى ذلك:

أحمد إبراهيم محمود، «عملية التفتيش الدولى فى العراق: الأبعاد والدلالات»، فى حسن نافعة ونادية محمود مصطفى (محرران)، العدوان على العراق: خريطة أزمة ومستقبل أمة، قسم العلوم السياسية ومركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، (٢٠٠٢)، ص ٦٩-٨٧ إن هذه الدراسة مستمدة من دراسة سابقة للمؤلف بعنوان: «العراق وأسلحة الدمار الشامل: أبعاد الصراع مع الولايات المتحدة ولجنة اليونسكوم» نشرها مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، القاهرة، (٢٠٠٢).

(١٠١) نقلا عن:

MURPHY, A.J.I.L., Oct. 2002, op.cit., p. 959.

(102) MURPHY, A.J.I.L., April 1999, op.cit., pp. 477-478.

(١٠٣) محمد مصطفى كمال، «الولايات المتحدة ومسألة تغيير النظم فى العالم العربى»، فى العدوان على العراق: خريطة أزمة.. ومستقبل أمة، مرجع سابق، ص ٢١٩.

(١٠٤) منار الشوربجى، «صنع قرار الحرب ضد العراق: الولايات المتحدة الأمريكية من الداخل» فى العدوان على العراق: خريطة أزمة.. ومستقبل أمة، مرجع سابق، ص ٢٧١.

(105) MURPHY, A.J.I.L., Oct. 2002, op.cit., p. 959.

(١٠٦) إن عدول العراق عن موقفه المعارض لمهمة «الأنموفيك» يرجع، كما ذكرنا فى المتن، إلى أنه لم تكن من مصلحته عرقلة عملية التفتيش الدولى فى حين أنه كان هناك احتمال قوى لتعرضه لضربة عسكرية أمريكية مدمرة. فضلا عن ذلك، فإن مجلس الأمن كان قد أصدر قرارًا، فى مايو (٢٠٠٢)، يجعل الحصار الاقتصادى المفروض على العراق قاصرًا على المواد العسكرية أو ذات الاستخدام المزدوج راجع فى ذلك:

S. C. Res. 1409, May 14, 2002.

(١٠٧) نقلا عن :

REISMAN (W.Michael), "Assessing Claims to Revise the Laws of War", A.J.I.L., Vol. 97, No.1 , January 2003, pp. 87 -88.

(١٠٨) بالرغم من بطلان الادعاء بأن صدام حسين له صلة بتنظيم «القاعدة» إلا أن الإدارة الأمريكية نجحت، من خلال حملة دعائية واسعة الانتشار، فى ترسيخ قناعة لدى الرأى العام الأمريكى بوجود ارتباط بين هجمات ١١ سبتمبر الإرهابية وبين العراق، ولذلك وافق مجلس النواب بأغلبية ٢٩٦ صوتًا مقابل ١٣٣صوتًا، ووافق مجلس الشيوخ بأغلبية ٧٧ صوتًا مقابل ٢٣ صوتًا، على منح الرئيس الأمريكى سلطة استخدام القوة العسكرية المنفردة ضد العراق، راجع :

MURPHY. A.J.I.L., Oct. 2002, op.cit. , pp. 959- 960.

(١٠٩) نفس المرجع، ٩٦٠ـ ٩٦١.

(١١٠) القـــــــــرارات: ٧٠٧ (١٩٩١)، ٩٤٩ (١٩٩٤)، ١٠٦٠(١٩٩٦)، ١١١٥(١٩٩٧)، ١١٣٤(١٩٩٧)، ١١٣٧(١٩٩٧)، ١١٥٤(١٩٩٨)، ١١٩٤(١٩٩٨)، ١٢٠٥(١٩٩٨)، ١٢٨٤(١٩٩٩)، ١٤٤١(٢٠٠٢).

(111) YOO (John), "International Law and the War in Iraq", A.J.I.L., Vol. 97. No.3, July 2003, pp. 567-568.

(١١٢) نقلا عن

TAFT (William H.) and BUCHWALD (Todd F.) "Preemption, Iraq and International Law", Ibid., p.559.

إن الاستشهاد برأى الأمين العام للأمم المتحدة لا يعتد به قانونًا؛ لأن الأمين العام لا يملك سلطة التفسير الرسمى لقرارات مجلس الأمن أو لميثاق الأمم المتحدة

(١١٣) لقد روجت الولايات المتحدة لمقولة إن مشاركة بعض الدول فى استخدام القوة ضد العراق ـ حتى لو كانت مشاركة محدودة أو رمزية ـ تضفى صفة الشرعية الدولية على ذلك التدخل لأنه يكون تدخلا جماعيًا وليس فرديًا. وهو إدعاء باطل لأن المقصود بالاستخدام الجماعى للقوة فى مفهوم ميثاق الأمم المتحدة هو تدخل مجلس الأمن وفقًا للفصل السابع من الميثاق أو عملا بحق الدفاع الشرعى الجماعى عن النفس.

(١١٤) نصت ديباجة الميثاق على تعهد الدول الأعضاء بعدم استخدام القوة المسلحة «فى غير المصلحة المشتركة».

(١١٥) راجع فى ذلك الخطاب الذى ألقاه الأمين العام للأمم المتحدة (كوفى أنان) فى (٨ فبراير ٢٠٠٣) نقلا عن :

MURPHY, A.J.I.L., April 2003, op.cit., p. 422.

(١١٦) راجع النص الإنجليزى للقرار ١٤٤١ (٢٠٠٢) فى :

A.J.I.L., Vol. 96, No. 4, October 202, pp.961 - 962.

أما النص العربى فهو منشور فى جريدة الأهرام (القاهرة، ٩/ ١١/ ٢٠٠٢)، ص٥.

(١١٧) UN Doc. S/ PV. 4644 نقلا عن :

WEDGOOD (Ruth), "The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self - Defense", A.J.I.L., Vol. 97, No.3, July 2003, p.580.

(١١٨) سبق أن استخدم مجلس الأمن عبارة «العواقب الوخيمة» التى ستواجه العراق فى حالة عدم امتثاله لقرارات المجلس ذات الصلة بنزع الأسلحة العراقية المحظورة. فقد وردت هذه العبارة فى القرار ١١٣٧ (١٩٩٧م) الصادر فى (١٢ نوفمبر ١٩٨١١) فى شأن عدم تعاون العراق مع لجنة التفتيش الدولية (اليونسكوم) المكلفة بنزع أسلحة الدمار الشامل العراقية. وقد تواترت تصريحات المسئولين الأمريكيين منذ عام ١٩٩٧ بأن هذه العبارة تعنى منح الولايات المتحدة تفويضًا ضمنيًا بتوجيه ضربات عسكرية قاصمة للعراق إذا أعاق لجنة التفتيش الدولية فى أداء مهمتها، وذلك دون حاجة لاستصدار قرار جديد من المجلس ينص صراحة على هذا التفويض.

(١١٩) لقد تبنى هذا الموقف كلٌ من المستشار القانونى لوزارة الخارجية الأمريكية (William Taft IV) والمدعى العام البريطانى (The Attorney General Lord Gold Smith) نقلا عن:

FRANCK (Thomas M.), " What Happens Now? The United Nations After Iraq", A.J.I.L., July 2003, op.cit, pp. 611-612

(١٢٠) راجع فى ذلك تصريح مندوب فرنسا الدائم لدى الأمم المتحدة:

UN Doc. S/ PV. 2544 (2002).

نقلا عن:

WEDGOOD, A.J.I.L., July 2003, op.cit., p. 580.

وقد سبق أن ذكرنا أن غالبية الدول رفضت، منذ عام (١٩٩٧)، نظرية «التفويض الضمنى».

(١٢١) لقد تضمنت جميع قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بموضوع نزع أسلحة العراق، منذ صدور القرار ٦٨٧ (١٩٩١)، على نص مماثل للفقرة ١٤، من القرار ١٤٤١.

(١٢٢) راجع فى ذلك:

TAFT & BUCHWALD, op.cit., p.562.

(١٢٣) راجع فى ذلك:

عابدين عبدالحميد حسن قنديل، التدابير المضادة فى النظام القانونى الدولى: دراسة نظرية وتطبيقية، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، (٢٠٠٥)، ص ٣٦-٥٢، ١٣٢- ١٤٢، ٢٣٩-٢٤١، ٢٤٨-٢٧٢.

(124) Yoo. Op.cit., p. 568-569.

وقد نصت المادة (٤٠) من لائحة لاهاى لعام (١٩٠٧)، المتعلقة بقوانين وأعراف الحرب البرية على أن «كل انتهاك جسيم لاتفاقية الهدنة من قبل أحد الأطراف يعطى للطرف الآخر الحق فى اعتبارها منتهية بل واستئناف العمليات العدائية فى الحالة الطارئة».

(125) LOBEL & RATNER, op.cit, pp. 129, 144 - 145.

(١٢٦) أحمد الرشيدى، «العراق والشرعية الدولية: قراءة فى دلالات وسياق القرار ١٤٤١»، السياسة الدولية، العدد ١٥١، يناير (٢٠٠٣)، ص ١١٨.

(127) UN Documents: S/ 2003/ 350, S/ 2003 /351, S/PV. 7401 and 4707 (5 and 14 Feb. 2003), S/PV. 4726 (26 March 2003).

(١٢٨) راجع الفصل الخامس من هذه الدراسة فى مفهوم الدفاع الشرعى.

(١٢٩) جاء فى حيثيات قرار الكونجرس الذى أجاز للرئيس الأمريكى استخدام القوة ضد العراق ما يلى : حيث إن العراق قد أثبت قدرته وعزمه على استخدام أسلحة الدمار الشامل ، فإن هناك احتمالاً (risk) بأن يستخدم هذه النوعية من الأسلحة فى هجوم مباغت (a surprise attack)ضد الولايات المتحدة أو ضد قواتها المسلحة ، أو توفير هذه الأسلحة لجماعات إرهابية للقيام بمثل هذا الهجوم. ونظراً للأضرار البالغة التى سوف تتعرض لها الولايات المتحدة أو يتعرض لها مواطنوها من جراء استخدام هذه الأسلحة ، فإنه يحق للولايات المتحدة الدفاع الشرعى عن نفسها . نقلا عن:

STAHN (Carsten), "Enforcement of Collective Will After Iraq", A.J.I.L, Oct. 2003, op. cit., p. 820, note.119.

(١٣٠) لواء أ.ح حسام سويلم، «الضربات الوقائية فى الاستراتيجية الأمنية الأمريكية»، السياسة الدولية، العدد (١٥٠)، أكتوبر (٢٠٠٢)، ص ٢٩١ .

(131) STAHN, op.cit., p. 820-823.

(132) FRANCK,"What Happens Now? The United Nations After Iraq", op.cit., pp. 608, 610, 619.

(133) REISMAN, "Assessing Claims to Revise the Laws of War", op.cit., pp. 82, 89; GARDNER (Richard N.), "Neither Bush nor the Jurisprudes", A.J.I.L., Vol. 97, No. 3, July 2003, p. 588.

(134) MURPHY, "Contemporary Practice of the United States, Relating to International Law". A.J.I.L., April 2003, op.cit, p. 421.

(135) Ibid., pp. 421-425, 426 note 61.

(136) WEDGOOD," The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self-Defense", A.J.I.L., July 2003, op.cit., p.580.

(١٣٧) نقلا عن:

MURPHY, A.J.I.L., April 2003, op.cit, pp.423-424.

(١٣٨) نقلا عن:

صلاح الدين عامر، «القانون الدولى فى عالم مضطرب »، السياسة الدولية، العدد (١٥٣)، يوليو (٢٠٠٣)، ص ٨٦ .

(139) MURPHY, Ibid., P. 424.

(140) Letter of the Permanent Representative of the United Kingdom to the Security Council of 20 march 2003 (Doc. S/ 2003 /350 of 21 march 2003); Letter of the Permanent Representative of the U.S.A. to the Security Council, of 20 march 2003 (Doc. S/ 2003/ 351 of 21 march 2003).

(141) Murphy, A. J. I. L., April 2003, op. cit., pp. 424 - 425.

(142) Statement of the Permanent Representative of Australia in the Security Council. U. N. Doc. S\ PV. 4726, 26 March 2003.

(١٤٣) لقد أكد الأمين العام للأمم المتحدة، كوفى أنان، فى (٨ فبراير ٢٠٠٣) على أنه إذا تعلق الأمر باستخدام القوة، ليس فى حالة الدفاع الشرعى عن النفس، بهدف حفظ السلم والأمن الدوليين بصفة عامة فإنه لا بديل لشرعية مجلس الأمن (There is no substitute for the unique legitimacy provided by the United Nations Security Council) نقلا عن :

MURPHY, A. J. I. L., April 2003, op. cit., P. 427.

(144) Ibid., PP. 419 - 420.

(145) Ibid., PP. 422.

(١٤٦) أحمد إبراهيم محمود «عملية التفتيش الدولى فى العراق : الأبعاد والدلالات» مرجع سابق .ص ٨٢ ـ ٨٥ .

(١٤٧) لقد سارعت مجموعة من الفقهاء الأمريكيين إلى إصدار بيان يعبرون فيه عن احتجاجهم على «الخطة غير المشروعة لإدارة بوش لشن حرب ضد العراق».

نقلا عن : صلاح الدين عامر «القانون الدولى فى عالم مضطرب»، مرجع سابق ٨٦ .

ومن أبرز فقهاء القانون الدولى الذين أكدوا على عدم مشروعية استخدام القوة ضد العراق نذكر على سبيل المثال لا الحصر :

FRANCK (Thomas M.), FROWEIN (Jochen Abr.), HOFMANN (Rainer), GRAY (Christiane), GREENWOOD (Christopher), LOBEL (Jules) and RATNER (Michael), SAPIRO (Miriam), SLAUGHTER (Anne - Marie), STAHN (Carsten), WOLFRUM (Rudger), etci.

(١٤٨) لقد أعلنت قوى المجتمع المدنى فى كافة أنحاء العالم رفضها القاطع للحرب ضد العراق بسبب مخالفتها لقواعد الشرعية الدولية، كما أنها أعربت عن تخوفها من عواقب الهيمنة الأمريكية المطلقة على مقدرات العالم. ومن أهم هذه التجمعات الأهلية : المجالس الكنسية، و تجمعات المثقفين الليبراليين واليساريين، وجماعات مناهضة «العولمة»، إضافة بطبيعة الحال إلى الجماعات الإسلامية بكافة أطيافها فى العالم الإسلامى وفى الغرب على حد سواء.

(١٤٩) نقلا عن

CROOK (John), "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law, A.J.I.L., Vol.99, No:1 January 2005, p. 269.

(150) Ibid., pp. 269 - 270.

(١٥١) لا يمكن لأى مراقب إغفال الانتهاكات الجسيمة التى ارتكبتها قوات الاحتلال للقوانين والأعراف الدولية، سواء فى اقتحام المدن وقتل المدنيين (كما حدث فى «الفلوجة» على سبيل المثال)، وتعذيب الأسرى والمعتقلين فى السجون وامتهان كرامتهم (كما حدث فى سجن «أبو غريب». . إلخ.

(١٥٢) لقد سبق أن أقر مجلس الأمن بأثر رجعى مشروعية استخدام القوة المنفردة فى بعض الحالات مثل تدخل قوات الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS) فى ليبيريا (١٩٩٠ـ ١٩٩٦م)، وفى سيراليون (١٩٩٧)، وفى غينيا ـ بيساو (١٩٩٨)، وتدخل قوات حلف الأطلنطى فى كوسوفو (١٩٩٩). . . إلخ.

(١٥٣) تركزت السلطة فى العراق فى يد حاكم عسكرى أمريكى يعاونه مجلس من المستشارين العراقيين من اختياره. كما رأت الولايات المتحدة أنه ينبغى إسناد عمليات إعادة إعمار العراق إلى الشركات الأمريكية الكبرى بعقود مباشرة من الحاكم العسكرى عدا القليل منها الذى قد يذهب للشركات البريطانية لمكافأة بريطانيا على مشاركتها فى الحرب ضد العراق، مع استبعاد مساهمة فرنسا وألمانيا وروسيا فى إعادة إعمار العراق عقابًا لها عن دورها المناوئ للحرب ضد العراق. وفى هذا الإطار، صرح وزير الخارجية الأمريكى (كولن باول) بأنه يجب أن يكون للولايات المتحدة وبريطانيا الدور الرئيسى فى تشكيل مستقبل العراق، حيث إنهما تحملتا العبء الأكبر فيما يخص العمليات العسكرية. وهو تصريح منشور فى جريدة الأهرام بتاريخ (٤/ ٤/ ٢٠٠٣)، نقلا عن:
زينب عبد العظيم، «إدارة العلاقات الأوروبية ـ الأمريكية بعد الحرب، فى العدوان على العراق: خريطة أزمة . . . ومستقبل أمة، مرجع سابق، ص ٢٩١.

(١٥٤) بيان القمة الثلاثية بين رؤساء فرنسا وألمانيا وروسيا فى سان بطرسبورج فى إبريل (٢٠٠٣) والمنشور فى جريدة الأهرام بتاريخ (١٢/ ٤/ ٢٠٠٣)، نقلا عن المرجع السابق، ص ٢٩٢.

(155) UN Doc. S/ 2003/ 538 (May 8, 2003)

نقلا عن:

MURPHY, "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law, A.J.I.L., July 2003, op.cit, p. 681.

(١٥٦) خضعت الأقاليم التى احتلتها قوات التحالف لحكم عسكرى تولاه الجنرال «تومى فرانكس» إلى حين الانتهاء من إنشاء إدارة مدنية انتقالية. وخلال مرحلة الحكم العسكرى تولى الجنرال الأمريكى المتقاعد «جى جارنر» إدارة أعمال الإنقاذ والعمليات المدنية يعاونه «مجلس استشارى» يضم عددًا من معارضى حكم صدام حسين فى الداخل وفى الخارج. وفى (٦ مايو ٢٠٠٣)، تم تعيين «بول بريمر» رئيسًا للإدارة المدنية فى العراق خلفًا للجنرال «جى جارنر» وبذلك انتهت مرحلة الحكم العسكرى، وليس الوجود العسكرى للحلفاء، فى العراق. راجع:
إبراهيم نوار، «مستقبل العراق: مهمات إعادة البناء السياسى والمؤسسى»، السياسة الدولية، العدد ١٥٢، إبريل (٢٠٠٣)، ص ٨٣.

(١٥٧) ١٣ عضواً يمثلون الشيعة، ٥ أعضاء يمثلون الأكراد، ٥ أعضاء يمثلون السنة العرب، عضو مسيحى، وعضو تركمانى.
وفى (١٦ مايو ٢٠٠٣)، أصدر «بول بريمر» قراراً بإلغاء وزارتى الدفاع والإعلام، وتفكيك الجيش والحرس الجمهورى وجميع الأجهزة الأمنية والاستخباراتية. وحل حزب البعث وتعقب قياداته وأعضائه، ومنعهم من تولى مناصب حكومية أو قيادية حتى فى المستشفيات والجامعات. . إلخ.

(١٥٨) مع بداية الأعمال القتالية، قامت الأمم المتحدة بدور بارز فى تقديم الإغاثة الإنسانية إلى الشعب العراقى. وقد أصدر مجلس الأمن قراراً بالإجماع بتاريخ ٢٨ مارس ٢٠٠٣ يأذن للأمين العام للأمم المتحدة بتوزيع الغذاء والدواء فى العراق من خلال «برنامج النفط مقابل الغذاء».
وفى اجتماع عقد فى بلفاست، فى (٧و٨ إبريل ٢٠٠٣) بين الرئيس جورج بوش ورئيس الوزراء البريطانى تونى بلير لمناقشة السياسة التى يجب اتباعها فى العراق بعد الحرب، أكد الزعيمان على

ضرورة أن تضطلع الأمم المتحدة بأكبر قدر من المسئولية فى مجال الإغاثة الإنسانية. نقلا عن:

GRANT (Thomas D.), "The Security Council and Iraq: An Incremental Practice", A.J.I.L., Vol.97, No: 4, October 2003, p. 829.

(١٥٩) فى (٢٧ مايو ٢٠٠٣)، عين الأمين العام للأمم المتحدة المفوض السامى لحقوق الانسان (Sergio Vieira de Mello) ممثلا خاصًا له فى العراق.

(١٦٠) بمقتضى القرار ١٤٨٣، تمتع مجلس الحكم فى العراق باختصاصات محدودة لا تتجاوز تصريف المهام اليومية. وحتى فى مباشرته لهذا الاختصاص، خضع لإرادة من عين أعضاءه حيث إن مدير الإدارة المدنية لسلطة الاحتلال (بول بريمر) تمتع بسلطة نقض قرارات المجلس («الفيتو»)، وبالتالى لم يكن لمجلس الحكم سوى قيمة رمزية. كذلك تمتعت الأمم المتحدة بدور استشارى محدود، ولم تمارس دورًا قياديًا فى عملية إعادة البناء السياسى والحكومى فى العراق.

(١٦١) إن القرار ١٤٨٣ أخضع عملية إعادة إعمار العراق للوصاية الأمريكية شبه المطلقة. فقد نص القرار على رفع جميع العقوبات التى فرضت على العراق منذ عام (١٩٩٠) (غزو الكويت) باستثناء واردات الأسلحة حيث ظل الحظر قائمًا بشأنها. ونص القرار أيضًا على إلغاء «برنامج النفط مقابل الغذاء» (الذى كانت تشرف عليه الأمم المتحدة) خلال أربعة أشهر، وإنشاء صندوق خاص (Development Fund) لمساعدة العراق على تمويل احتياجاته الإنسانية وإعادة البناء الاقتصادى، وإعادة تأهيل المرافق العامة الأساسية من حصيلة العائدات النفطية العراقية التى توجه للصندوق. وتتولى سلطة الاحتلال توزيع عائدات الصندوق بالتشاور مع مجلس حكم العراق مع تشكيل هيئة استشارية بالصندوق تضم عاملين فى الأمم المتحدة وفى صندوق النقد الدولى وفى البنك الدولى للإنشاء والتعمير تعرض توصياتها لإنفاق تلك العائدات على الوجه الأمثل.

(١٦٢) يستفاد هذا الرأى من تصريحات بعض المسئولين فى وزارة الخارجية الأمريكية، وإن كانت هذه التصريحات غير قاطعة فى نظرنا فى التعبير عن هذا الرأى. راجع فى ذلك:

GRANT, op.cit, p. 825 note 5.

ولا نعتد برأى بعض المحللين السياسيين من غير المتخصصين فى فقه القانون الدولى والذين ادعوا بأن القرار ١٤٨٣ الذى أقر الاحتلال الأمريكى للعراق أدى إلى «إسباغ الشرعية بأثر رجعى» على الحرب ضد العراق. راجع:

مصطفى علوى، «السياسة الخارجية الأمريكية وهيكل النظام الدولى»، السياسة الدولية، العدد (١٥٣)، يوليو (٢٠٠٣)، ص ٧١.

(١٦٣) تصريح الأمين العام للأمم المتحدة لهيئة الإذاعة البريطانية. نقلا عن

CROOK, op.cit., p. 269.

(١٦٤) تصريح للأمين العام للأمم المتحدة فى وصف قرار مجلس الأمن رقم ١٥١١ (١٦ أكتوبر ٢٠٠٣). نقلا عن:

STAHN (Carsten), "Enforcement of Collective Will After Iraq", A.J.I.L., Vol. 97, No: 4, October 2003, p. 118.

(١٦٥) أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى عام (١٩٧٠) القرار رقم ٢٦٢٥ الذى تضمن «إعلان مبادئ القانون الدولى الخاصة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول، وقد نص هذا الإعلان على

عدم مشروعية احتلال إقليم الغير إذا كان هذا الاحتلال نتيجة للاستخدام غير المشروع للقوة وفقًا لميثاق الأمم المتحدة.

(166) STAHN, op.cit., p.817 note 94 and p.818.

(١٦٧) نقلا عن:

FALK (Richard A.), "What Future for the UN Charter System of War Prevention? ", A.J.I.L., Vol. 97, No:3, July 2003, p. 591

(168) GARDNER (Richard N.), "Neither Bush nor the Jurisprudes", Ibid, p. 589.

(١٦٩) تتمحور قواعد القانون الدولى الإنسانى حول اتفاقيات لوائح لاهاى لعام (١٨٩٩و ١٩٠٧)، واتفاقيات جنيف الأربع لعام (١٩٤٩) (خاصة الاتفاقية الرابعة الخاصة بحماية الأشخاص المدنيين فى وقت الحرب)، والبروتوكولين الإضافيين لعام (١٩٧٧) والمرفقين بتلك الاتفاقيات، إضافة إلى اتفاقيات أخرى وقواعد عرفية عديدة ذات الصلة.

خاتمة الدراسة

يفرض القانون الدولى المعاصر شروطًا موضوعية وإجرائية لمشروعية استخدام القوة العسكرية فى العلاقات بين الدول. ومع ذلك، فإنه بالرغم من إقرار مبدأ منع استخدام القوة أو التهديد باستخدامها على صعيد العلاقات الدولية، وبالرغم من أن هذا المبدأ قد أصبح من قبيل القواعد الآمرة التى يمتنع انتهاكها بأى حال من الأحول فى غير حالة الدفاع الشرعى عن النفس أو عملا بآلية «الأمن الجماعى» على الوجه المحدد فى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، فإن التجربة التاريخية تؤكد عدم تراجع ظاهرة العنف العسكرى بين الدول، بل إن هذه الظاهرة أصبحت أكثر شيوعًا وأكثر خطورة عن ذى قبل بسبب تزايد عدد وعمق التحديات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى تواجه المجتمعات البشرية، والتى أدت إلى تفاقم أعمال العنف المسلح ليس فقط فى العلاقات بين الدول، ولكن أيضًا داخل الدول. وقد أثبتت التجربة أن النزاعات المسلحة الداخلية تهدد أمن واستقرار المجتمع الدولى بنفس درجة تهديد النزاعات الدولية، إن لم يكن بدرجة أكثر خطورة نظرًا لتصاعد واتساع أعمال العنف المسلح بين مؤسسة الدولة من جانب وجماعات مسلحة منشقة عليها من الجانب الآخر، أو بين جماعات مسلحة خاصة فى غياب سلطة الدولة المركزية أو انهيارها بالكامل. وحيث إن غالبية هذه النزاعات الداخلية أخذت أبعادًا دينية أو عرقية أو أيديولوچية، فقد اتسمت بالغلو فى العنف، كما أنها امتدت إلى خارج حدود الدولة الواحدة، ومن ثم تسببت فى تدخل دول أجنبية للتعامل معها عسكريًا إذا لزم الأمر، إما بهدف احتوائها والحيلولة دون تهديدها للأمن الإقليمى والدولى، أو بهدف فرض هيمنتها على إدارة شئون البشر متذرعة بالاعتبارات الإنسانية ونصرة الديمقراطية أحيانًا، أو بمكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى أحيانًا أخرى.

وهكذا تغير مناخ الأمن الدولى، فأصبح أكثر سيولة وهلامية مقارنة بالمفهوم التقليدى للأمن الدولى الذى سعى ميثاق الأمم المتحدة إلى احتوائه وتنظيم آلياته، والذى لم يأخذ فى الاعتبار سوى العدوان المسلح الخارجى ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى

للدول. ولا شك أن هذا التوسع فى مفهوم الأمن الدولى أدى إلى اتساع الهوة بين «قاعدة» منع استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فى العلاقات الدولية من جانب، «وواقع» الحياة الدولية الذى يؤكد تصاعد ظاهرة العنف العسكرى على جميع المستويات فى الجانب الآخر. وتثير هذه المفارقة جدلا متواصلا حول مدى فاعلية النظام القانونى الدولى فى إقرار السلم والأمن فى العالم. وفى هذا الصدد نرصد ثلاثة اتجاهات سلوكية وفكرية مختلفة.

لقد تمسك البعض بضرورة الالتزام بمبادئ «الشرعية الدولية»، والتنديد بكل سلوك ينتهك تلك المبادئ، وعدم إقرار أى ادعاء باكتساب حقوق تترتب على مثل هذا السلوك.

وينتقد البعض الآخر هذه الرؤية «الطوباوية» للمجتمع الدولى، ويرون أن شعارات أنصارها تعبر عن وهم وجود مجتمع دولى مثالى لا يمت بصلة إلى واقع العلاقات بين الدول، وهو واقع يؤكد أن عنصر القوة هو من أهم أركان بيئة المجتمع الدولى. ولم يكتف ساسة الدول، وبعض فقهاء القانون والمراقبون السياسيون الذين يؤيدونهم، برصد هذا الواقع المجتمعى، ولكنهم يتجاهلون أيضًا، حسب مقتضى الحال، نفاذ أية قواعد قانونية دولية تفرض قيودًا على حق الدول فى استخدام القوة العسكرية لتحقيق أهدافها القومية. ومن ثم، فإن الحديث عن «الشرعية الدولية» فى ظل أفول القواعد الحاكمة لها يكون غير ذات موضوع.

ويندد كثيرون بتجاهل قواعد الشرعية الدولية؛ لأن الانتهاكات المتكررة لها قد أدت إلى تقويض فاعلية نفاذها، بل أدت إلى التشكك فى طبيعتها الإلزامية. وهم يوجهون الاتهام فى هذا الصدد إلى الولايات المتحدة الأمريكية بصفة خاصة بعد أن أصبح من الواضح أن تلك الدولة تتعمد تحدى أحكام الشرعية الدولية، لا سيما بعد أحداث (١١ سبتمبر ٢٠٠١)، لحماية مصالحها الذاتية وتحقيق الأهداف العامة التى تسعى إلى فرضها على العالم. وقد بلغت الانتهاكات الأمريكية للشرعية الدولية ذروتها فى قيامها بعملية غزو العراق منذ مارس (٢٠٠٣) والتى يمكن اعتبارها بمثابة شهادة وفاة لنص المادة (٢ فقرة٤) من ميثاق الأمم المتحدة الذى يحظر صراحة، كما ذكرنا مرارًا، استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، فى العلاقات بين الدول خارج الإطار الذى وضعه الميثاق لممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس أو عملا «بآلية الأمن الجماعى». وقد ترسخ هذا الاتهام بعد أن شنت إسرائيل حربًا عدوانية شاملة ضد لبنان فى يوليو/ أغسطس (٢٠٠٦) بمساندة

الولايات المتحدة، إن لم يكن بإيعاز منها والتخطيط لها. وفي سابقة غير معهودة فى تاريخ الأمم المتحدة، منعت الحكومة الأمريكية مجلس الأمن من طلب وقف إطلاق النار فى لبنان كخطوة أولى لإرساء أسس إعادة السلم والأمن الدوليين فى المنطقة. ويتوقع أصحاب هذه الرؤية ارتكاب المزيد من الانتهاكات لقواعد الشرعية الدولية خاصة من جانب الحكومة الأمريكية الحالية التى تصر على منح نفسها، ومنح ربيبتها إسرائيل، حصانة ضد أية مساءلة قانونية، ولكن هل هذا الوضع يعنى صحة مقولة انهيار صرح القانون الدولى وتغليب منطق القوة الغاشمة وما يترتب على استخدامها من فوضى عارمة فى العلاقات الدولية؟

إن فريقًا ثالثًا من الفقهاء يتمسكون بحق بفكرة أن قوة القانون يجب أن تعلو على قوة السلاح. ولا يمكن القول بأن كثرة انتهاكات القواعد الدولية تؤدى إلى انقضائها كلية، فهى تظل سارية النفاذ إلى أن يتم إلغاؤها كلية أو جزئيًا (أى تعديلها) من خلال أحد المصادر الرسمية للقواعد الدولية وهى المعاهدات والعرف والمبادئ العامة للقانون. ولذلك فإنه فى تقديرى، يكون إعلان انقضاء ميثاق الأمم المتحدة واعتباره مجرد قصاصة من ورق لا قيمة لها هو قول مرسل لا يعكس الواقع فضلا عن أنه ليس أمرًا مرغوبًا فيه. ويصبح من الضرورى النضال المتواصل من أجل دعم فاعلية نفاذ القواعد الدولية التى تحكم مشروعية استخدام القوة فى العلاقات بين الدول، وداخل الدول، بهدف تحقيق المصلحة المشتركة لجميع الشعوب فى العيش فى سلام كشرط أساسى لاستقرار العلاقات فيما بينها وتقدمها.

وعلى أى حال، فإنه يلاحظ أن الدول التى انتهكت بالفعل قواعد القانون الدولى لم ترغب فى إعطاء انطباع بأنها تتجاهل عمداً تطبيق تلك القواعد بل، على العكس، لقد حرصت دائمًا على إعلان وتأكيد التزامها بها بغية الحصول على غطاء قانونى من الرأى العام العالمى يقر بمشروعية تصرفها. وتعمل هذه الدول جاهدة على تفسير القواعد الدولية بما يتفق وتحقيق مصالحها وأهدافها القومية. . وحتى مع التسليم بخطأ ذلك التفسير من الناحية الموضوعية، فإن مجرد تحمل عبء إقناع الدول الأخرى بمشروعية استخدام القوة فى حالة معينة يعنى الإقرار بنفاذ نظام القانون الدولى القائم، وليس تجاهل وجوده، وأن هذا التصرف يتم فى دائرة القانون وليس خارج نطاقه.

وعلى المستوى العام، فإن الإحالة إلى النظام القانونى القائم لتبرير مشروعية تصرف الدول لا يمثل إحياءً للمثالية القانونية المفرطة، أو نوعًا من التجريد النظرى والتمسك

بثقافة الوهم، ولكنه موقف يتسم بالواقعية التى تقضى بأن استقرار النظام العالمى يتطلب أن تحكمه قيم أساسية - فى مقدمتها قواعد القانون الدولى - تشرف على تطبيقها مؤسسات جماعية تمثل غالبية الفاعلين فى المجتمع الدولى تجنبًا لفوضى استخدام القوة العسكرية فى العلاقات بين الدول وداخل الدول. وعلى المستوى الخاص، فإن الالتزام بالشرعية الدولية من شأنه أن يسهل بناء تحالفات دولية قوية لمواجهة العدوان. ولعل أبرز مثال لذلك التحالف الذى قام لمواجهة غزو العراق لدولة الكويت (١٩٩٠-١٩٩١). أما إذا كان التدخل العسكرى ضد دولة معينة مشكوكًا فى مشروعيته، فإن بناء تحالف دولى لهذا الغرض يصبح عسيرًا وهشًا، كما وضح من التدخل العسكرى ضد العراق ابتداء من مارس (٢٠٠٣).

إن القول بأن كثرة انتهاكات قواعد النظام القانونى الدولى لا تحول دون استمرار نفاذها لا يعنى تجمد هذه القواعد عند وضع معين. فقد ذكرنا مرارًا أن من خصائص كل نظام قانونى الاستجابة للمستجدات التى تطرأ على حياة المجتمعات التى يسعى إلى تنظيم العلاقات بين أطرافها، وهى مستجدات لا تكف عن التغير عبر الزمان. ومن المسلم به أن النظام الدولى قد تغير جذريًا، اعتبارًا من عام (١٩٩٠) على الأقل، وأصبح الأمر يتطلب إعادة النظر فى أحكام القانون الدولى القائم من حيث مضمونها، ومن حيث تحديث آليات تفعيل نفاذها؛ لكى تتوائم مع التحديات الجديدة التى أصبحت تواجه المجتمعات البشرية. وفى المجال الأمنى بالتحديد، ظهرت الحاجة إلى إعادة صياغة الضوابط الحاكمة لمشروعية استخدام القوة من جانب، وتطوير المؤسسات المنوط بها الإشراف على تطبيق تلك الضوابط من الجانب الآخر.

ومن حيث المضمون، تم استحداث قواعد دولية تهدف إلى حماية البيئة، والسعى إلى تحقيق «العولمة» الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . . . إلخ. ونخص بالذكر مجالين هامين نظرًا لارتباطهما الوثيق بإشكالية استخدام القوة فى العلاقات الدولية. والمجال الأول يتعلق بالتطورات العميقة لحقوق الإنسان مقارنة بالقانون الدولى التقليدى. فقد أصبح الالتزام باحترام حقوق الإنسان من قبيل الالتزامات الآمرة» التى تسرى فى مواجهة جميع الدول، وأصبحت الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان تدخل فى عداد الجرائم الدولية («الجرائم ضد الإنسانية») التى يقضى «القانون الدولى الإنسانى» بملاحقة مرتكبيها جنائيًا على المستوى الوطنى وعلى المستوى الدولى. كذلك أصبح المجتمع الدولى يتقبل فكرة

التدخل العسكرى فى شئون الدول الداخلية باسم الإنسانية وحماية حقوق الإنسان وإن خضع هذا التدخل لضوابط معينة تتعلق، كما أسلفنا، بمن له حق التدخل وشكل التدخل لتفادى الانتقائية والانتهازية السياسية عند التطبيق. أما المجال الثانى لتحديث القانون الدولى، فهو يتعلق بوضع قواعد تشريعية عامة تهدف إلى تنظيم التعاون بين الدول من أجل مكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى. وكما أسلفنا، فإن هذه الظاهرة ترتبط مباشرة بإشكالية مشروعية استخدام القوة العسكرية لمكافحتها استناداً إلى تفسير موسع جداً لمفهوم الدفاع الشرعى «الوقائى» أو «الاستباقى» عن النفس (حالة التدخل العسكرى ضد أفغانستان فى عام ٢٠٠١). كما تم تبنى هذا التفسير الموسع بصدد ضرورة التصدى لأخطار انتشار أسلحة الدمار الشامل (حالة التدخل العسكرى ضد العراق فى عام ٢٠٠٣). ولكن هذا التفسير الموسع، الذى تبنته الولايات المتحدة بالتحديد، لم يستقر فى التعامل الدولى: فقد رفضته دول كثيرة، كما عارضه جانب كبير من الفقه الدولى؛ لأن من شأنه أن يؤدى إلى إفراغ مبدأ الامتناع عن استخدام القوة، الذى كرسته بقوة المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة، من كل مضمون حقيقى.

ولم يقتصر الأمر على استحداث قواعد موضوعية دولية جديدة لمواكبة تطورات البيئة الدولية. ولكن التحديث امتد أيضاً إلى تطوير آليات تفعيل نفاذ القواعد الدولية، لا سيما فى مجال السلم والأمن الدوليين. وحيث إن الوظيفة الأساسية لمنظمة الأمم المتحدة هى حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما، من خلال تطبيق «آلية الأمن الجماعى» على النحو المحدد فى الفصل السابع من الميثاق، فإن تطوير هذه الآلية أصبح يحتل أهمية خاصة فى مداولات الدول وفى المحافل الدولية تحت شعار «إصلاح الأمم المتحدة».

من المسلم به أن المنظمات الدولية هى، فى الأساس، آليات (instruments) أقامتها الدول برضاها لتحقيق أهدافها القومية الذاتية، إلى جانب تحقيق أهداف مشتركة بين مجموعة من الدول (المنظمات الإقليمية)، أو تحقيقاً لأهداف الجماعة للمجتمع الدولى ككل (المنظمات العالمية). فالتنظيم الدولى هو تنظيم هادف، بمعنى أنه يعكس خيارات سياسية حاضرة ومستقبلية تشكل، إلى حد كبير، صورته الراهنة وتوجهات تطورها. من هذا المنظور، تمثل كل منظمة دولية عملية تضامن واندماج متصلة(process) ومن ثم فهى لا تعيش واقعها دائما طبقاً لحرفية نصوص دساتيرها، ولكنها تستجيب بالضرورة

للتغيرات التى تطرأ على مسرح السياسية الدولية فيتغير بالتبعية إطارها التنظيمى، كما تتغير أساليب عملها، فى اتجاهات لم تكن مقصودة، بل قد تتعارض أحيانًا، مع مقاصد مؤسسيها: وبطبيعة الحال، فإن استجابة المنظمات الدولية لتغيرات العلاقات الدولية قد تتطلب تعديل بعض أحكام دساتيرها بشكل رسمى (formal amendments) أو بشكل ضمنى (implicit amendments)، وهو ما حدث لميثاق الأمم المتحدة.

وتجدر الإشارة إلى أن الميثاق قد أجاز تعديل بعض أحكامه والتزام جميع أعضاء الأمم المتحدة بهذه التعديلات إذا صدرت بأغلبية ثلثى أعضاء الجمعية العامة، وتصديق ثلثى «أعضاء الأمم المتحدة» عليها «بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين» (المادة ١٠٨). وهذه شروط يتعذر تحققها نظرًا لاختلاف مواقف الدول حول مضمون التعديلات التى ينبغى إدخالها على الميثاق. ويجدر التذكير بأن المرة الوحيدة التى جرى فيها تعديل الميثاق بشكل رسمى تمت فى عام (١٩٦٣) بإقرار زيادة عدد الأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن، وزيادة عدد أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى أخذًا فى الاعتبار زيادة أعضاء الأمم المتحدة زيادة كبيرة نتيجة لتصفية الظاهرة الاستعمارية، لا سيما فى القارة الأفريقية. وقد أصبح التعديل نافذًا اعتباراً فى (٣١ أغسطس ١٩٦٥). وفى اعتقادنا، فإن المحاولات الجارية منذ بضع سنوات لتعديل ميثاق الأمم المتحدة رسمًا لن تسفر عن نتائج إيجابية تذكر، خاصة فيما يتعلق بإصلاح هيكل مجلس الأمن. فقد يتم الاتفاق على زيادة عدد الأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن مرة أخرى. ولكن لا نتوقع أن توافق الدول الخمس الكبرى التى تتمتع حاليًا بالعضوية الدائمة فى المجلس على توسيع دائرة العضوية الدائمة، خاصة إذا تمتع الأعضاء الدائمون الجدد بحق «الفيتو»، وهو أمر ينتقص من الوضع المتميز الذى تتمتع به الدول الخمس الأصلية.

ولكن تعذر التعديل الرسمى لميثاق الأمم المتحدة لا يحول دول تعديله ضمنًا بنفس أسلوب نشأة القواعد العرفية. وقد شهدت المنظمة مبكرًا تعديلات ضمنية كثيرة لأحكام ميثاقها. ولعل أوضح مثال لذلك هو التقليد الذى جرى عليه مجلس الأمن، منذ بداية عمله، على عدم اعتبار «امتناع» الدول الكبرى عن التصويت استعمالا لحق «الفيتو». ولعل أهم مظهر لتعديل الميثاق بمقتضى قواعد عرفية تأخذ فى الاعتبار الواقع المتغير على المسرح الدولى تلك التعديلات التى أدخلت على آلية الأمن الجماعى، والتى تختلف اختلافًا بيِّنًا عن الحدود التى وضعها لها الفصل السابع من الميثاق. فمن المعلوم أن آلية

الأمن الجماعي كما حددها الميثاق ظلت مجمدة تمامًا من الناحية العملية حتى أواخر الثمانينيات من القرن العشرين نتيجة لتعارض مصالح الدول الكبرى في ظل «الحرب الباردة» ولكن منذ الخمسينيات أسفرت الممارسة العملية عن إنشاء نظام بديل لآلية الأمن الجماعي، وذلك في صورة تشكيل قوات عسكرية دولية تابعة للأمم المتحدة تقوم بمهام متعددة حسب مقتضى الحال وتتعلق بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما، ولكنها تختلف في جوهرها عن آلية الأمن الجماعي المقننة في الفصل السابع من الميثاق. نذكر كذلك التطورات العميقة التي أضافتها التجربة العملية على ممارسة الأمين العام للأمم المتحدة لاختصاصاته التنفيذية والدبلوماسية والإدارية.

وبعد حقبة «الحرب الباردة» وبداية عهد الوفاق بين الدول الكبرى، تسارع تطور الأمم المتحدة. فقد اتسمت معالجتها للأزمات الأمنية الدولية، بدرجة عالية من السرعة وتنوع التدابير المتخذة حسب مقتضى الحال. وقد أدى ذلك إلى نجاح المنظمة، في كثير من الحالات، في احتواء هذه الأزمات ومعالجة المضاعفات الضارة التي أحدثتها. ولعل أبرز معالم هذه التطورات المتلاحقة ما يلي:

لم يشهد تاريخ المنظمة الدولية تطبيقًا مبتكرًا لآلية الأمن الجماعي التي قننها الفصل السابع من الميثاق، كما حدث في تدخل مجلس الأمن في حالة غزو العراق لدولة الكويت (١٩٩٠-١٩٩١). فقد تم التوفيق بين «آلية الأمن الجماعي» وممارسة حق «الدفاع الشرعي الجماعي» في صورة عملية تخطت العقبة الإجرائية التي اعترضت تطبيق «آلية الأمن الجماعي» على النحو الذي ورد في الميثاق بشأن تكوين وقيادة القوات التي يتم تكليفها بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما. فقد عهد مجلس الأمن إلى قوات الدول المتعاونة مع دولة الكويت بصلاحية العمل على تنفيذ قرارات مجلس الأمن التي صدرت في مواجهة العراق. وقد اتبع المجلس نفس أسلوب الإنابة في حالات لاحقة مثل تكليف قوات حلف الأطلنطي بالتدخل في الصراع الذي كان دائرًا في البوسنة والهرسك، وتكليف قوات فرنسية وأفريقية بالتدخل في رواندا. وفي هذا الصدد، ينبغي ملاحظة أن المجلس لم يقتصر على اتباع أسلوب الإنابة، ولكنه أظهر أيضًا مرونة أكبر في تطبيق آلية الأمن الجماعي بأن أقر لاحقًا (ex post facto aequiscence) مشروعية تدخلات عسكرية من جانب المنظمات الإقليمية بالمخالفة لنص المادة (٥٣) من الميثاق التي تمنع المنظمات الإقليمية من القيام بأي عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس. ومن

الأمثلة لذلك: تدخل قوات حلف الأطلنطى فى إقليم «كوسوڤو اليوغوسلافى (١٩٩٩)، وتدخل قوات تابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS) فى ليبيريا (١٩٩١-١٩٩٦)، وفى سيراليون (١٩٩٧)، وفى غينيا بيساو (١٩٩٨)، وفى كوت ديفوار (٢٠٠٣). . . . أكثر من ذلك، فإن تجاهل نص المادة (٥٣) من الميثاق تم إقراره فى وثيقة دولية رسمية. فقد نصت الوثيقة الدستورية «للاتحاد الأفريقى» (African Union)، الصادرة فى (١١ يوليو ٢٠٠٠)، فى مادتها الرابعة على حق الاتحاد فى التدخل فى شئون أية دولة عضو فيه فى الظروف الحرجة وهى: «جرائم الحرب، وجريمة الإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية». ويكون التدخل بمقتضى قرار يصدر من جمعية الاتحاد بأغلبية ثلثى أعضاء الاتحاد.

- بعد حقبة «الحرب الباردة»، توسع مجلس الأمن فى ممارسة اختصاصاته الأمنية واستحدث وظائف جديدة له تتجاوز فى بعض جوانبها منطوق نصوص الميثاق الخاصة بتطبيق آلية الأمن الجماعى، ولكنها لا تتعارض مع أهدافه وفلسفته. ولعل أبرز مظهر لهذا التوسع فى الاختصاص هو أن المجلس قد اعتبر أن إهدار حقوق الإنسان على نطاق واسع يهدد السلم والأمن الدوليين أو يخل بهما، ومن ثم يتطلب الأمر التدخل العسكرى من خلال تطبيق آلية الأمن الجماعى لوضع نهاية له. وبناء على ذلك، زاد معدل تدخلات المجلس فى الشئون الداخلية للدول للاعتبارات الإنسانية، وأقر، فى حالات كثيرة، إقامة «مناطق آمنة» لحماية المدنيين فى المضاعفات المدمرة للصراعات المسلحة الداخلية. وقد اتبع المجلس هذا الأسلوب فى العراق (حماية الأكراد)، وفى البوسنة والهرسك، وفى رواندا، وإلى حد ما فى فى الصومال. وبالإضافة إلى ذلك امتدت تدخلات المجلس إلى إعادة بناء مؤسسات الدولة على أسس جديدة تنتصر لمبدأ الديمقراطية كما حدث فى هايتى، وإلى حد ما الصومال وفى العراق (منذ عام ٢٠٠٣). بطبيعة الحال، أسفرت هذه التدخلات عن تقييد هام لمبدأ السيادة القومية للدول، وتقليص مفهوم اختصاصاتها الداخلية بحجة حفظ السلم والأمن الدوليين.

ولم يتوقف تطور اختصاصات المجلس عند هذا الحد. فلم يعد تدخله فى الشئون الداخلية للدول للاعتبارات الإنسانية مرتبطًا بحفظ السلم والأمن الدوليين، ولكنه أصبح يهدف إلى وقف الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان لذاتها، حتى إذا لم يثبت أن هذه الانتهاكات تهدد السلم والأمن الدوليين أو تخل بهما. وهذا ما سجله الأمين العام للأمم المتحدة فى التقرير الذى قدمه إلى الدورة الرابعة والخمسين للجمعية العامة (سبتمبر

١٩٩٩). وهذا يعنى مزيداً من التوسع فى التطبيق المرن لآلية الأمن الجماعى من خلال إدخال تعديل جوهرى لركن هام من أركان ميثاق الأمم المتحدة الذى قصر التدخل القسرى على الحالات التى تهدد السلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما.

ـ من المعلوم أن مجلس الأمن يتولى التبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما. وفى سبيل ذلك، يحق للمجلس، فى أى نزاع أو أى موقف معين، أن يتخذ قرارات ملزمة تحت مظلة الفصل السابع من الميثاق تفرض تدابير إكراهية متنوع، ة من بينها تدابير عسكرية (المادتان ٤١و ٤٢) على الدولة أو الدول التى ترتكب أعمالا يكون من شأنها تهديد السلم والأمن الدوليين، أو الإخلال بهما.

ولكن فى السنوات الأخيرة، اتخذ المجلس خطوة فى غاية الأهمية من حيث أبعادها القانونية بأن ادعى لنفسه سلطة «التشريع الدولى»، أو سلطة وضع قواعد قانونية مجردة تحكم سلوك الدول. وقد أدخلت هذه القواعد تعديلات بالنسبة لبعض الدول لقواعد قانونية قائمة، أو وضع قواعد عامة جديدة تلزم جميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة عند التصدى لظاهرة خطيرة مثل ظاهرة الإرهاب الدولى.

ومن أمثلة القرارات التى عدلت قواعد قانونية قائمة بالنسبة لبعض الدول: القرارات ١٤٨٣، ١٥٠٠، ١٥١١ التى صدرت فى (٢٢ مايو، و٤ أغسطس، و١٦ أكتوبر ٢٠٠٣) على التوالى بشأن سلطات قوات الاحتلال فى العراق. صحيح أن هذه القرارات أشارت إلى مبدأين قانونيين أساسيين ومترابطين استقر عليهما العرف الدولى منذ زمن بعيد بشأن النظام القانونى لاحتلال إقليم الغير، وهما: مبدأ دوام سيادة دولة العراق بالرغم من خضوعها للاحتلال العسكرى الأجنبى، وحق الشعب العراقى فى تقرير مصيره على مستوى مستقبله السياسى الداخلى، أى حقه فى اختيار نظام الحكم الذى يرى أنه أصلح له. وتطبيقًا لهذا المبدأ الثانى، لا يحق لسلطات الاحتلال قلب نظام الحكم القائم واستبداله بنظام آخر من اختيارها. ولكن قرارات مجلس الأمن المذكورة انتهكت هذا المبدأ، حيث إنها رحبت فى الحقيقة بالإطاحة بنظام حكم صدام حسين، ووافقت على استئثار سلطات الاحتلال بكل ما يتعلق بالبناء السياسى والحكومى فى العراق. وحتى بعد تغيير صفة قوات الاحتلال إلى «قوات متعددة الجنسيات تحت قيادة موحدة» بمقتضى القرار ١٥١١ بتاريخ (١٦ أكتوبر ٢٠٠٣)، فقد ظلت هذه القوات تتمتع بكافة الصلاحيات فيما يتعلق بتوجهات التحولات السياسية فى البلاد.

وعلى مستوى وضع قواعد قانونية عامة تلزم جميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة، نذكر القرار رقم ١٣٧٣ والقرار رقم ١٥٤٠ اللذين صدرا بالإجماع فى (٢٨ سبتمبر ٢٠٠١) و(٢٨ إبريل ٢٠٠٤) على التوالى بناء على الفصل السابع من الميثاق. فقد صدر القرار رقم ١٣٧٣، ولأول مرة فى تاريخ المجلس، بعبارات عامة تتعلق بمكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى فى شمولها، بدلا من الاقتصار على الحالة الناشئة عن أحداث (١١ سبتمبر ٢٠٠١) بالولايات المتحدة. وقد فرض القرار عدة التزامات عامة على عاتق جميع الدول فيما يتعلق بالحيلولة دون ارتكاب أعمال إرهابية، وملاحقة مرتكبيها وعقابهم. ومن أهم هذه الالتزامات: حرمان الإرهابيين من مصادر التمويل، وعدم توفير الملاذ الآمن لهم، والتشدد فى منحهم حق اللجوء السياسى لعدم اتخاذه مهربًا لإفلاتهم من المساءلة الجنائية، وعدم الاعتداد بالبواعث السياسية لتسويغ رفض طلبات تسليم الإرهابيين المشتبه فيهم، والتعاون القضائى بين الدول فى ملاحقة الإرهابيين وتشديد العقاب على الأعمال الإرهابية، . . . إلخ. وينتهى القرار بتشكيل لجنة خاصة تتألف من ممثلين عن جميع أعضاء مجلس الأمن (Terrorist Committee The Counter) لمتابعة تنفيذ الدول لهذه الالتزامات. وفى (٣٠ يناير ٢٠٠٤)، أصدر المجلس القرار رقم ١٥٢٦ الذى تضمن عدة إجراءات تهدف إلى دعم وظيفة الرقابة التى تقوم بها اللجنة.

أما القرار ١٥٤٠ فهو يفرض على جميع الدول التزامًا عامًا بالعمل على منع انتشار أسلحة الدمار الشامل ومنظومات استخدامها، خاصة لأغراض إرهابية.

يتضح مما تقدم أن مجلس الأمن قد ادعى لنفسه صفة «المشرع الدولى». وقد تحفظت دول كثيرة - نذكر منها على سبيل المثال: الهند، وأندونيسيا، وإيران، ومصر، والجزائر، وناميبيا، وكوبا، والمكسيك. . . - على هذه الصفة، واعتبرت أن المجلس قد تجاوز اختصاصاته الدستورية (Ultra vires)؛ حيث إن الميثاق لم يمنحه سلطة التشريع الدولى، وهى وظيفة منوطة فقط بالدول (المعاهدات والعرف الدولى) وفقًا لنص المادة (٣٨) من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التشكيل المحدود وغير الديمقراطى لمجلس الأمن لا يجعله صالحًا لتولى سلطة تشريعية عامة تتعلق بسلوك جميع أطراف المجتمع الدولى.

ومن الملاحظ أن الميثاق قد أسند إلى الجمعية العامة، وليس إلى مجلس الأمن، حق إصدار توصيات غير ملزمة بقصد «تشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه» (المادة

١٣). وفيما يتعلق بمكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى بالتحديد، اتخذت الجمعية العامة، منذ منتصف التسعينيات من القرن الماضى، عدة توصيات تدين جميع الممارسات الإرهابية باعتبارها أنشطة ترمى إلى تدمير حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتقويض أركان المجتمع المدنى، وتهديد سلامة أقاليم الدول، وزعزعة استقرار الحكومات الشرعية، وإلحاق الضرر بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول. . . إلخ، كما أن الجمعية العامة أخذت بزمام المبادرة لإبرام عدة اتفاقيات دولية مرتبطة بمكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: اتفاقية الوقاية من الجرائم التى ترتكب ضد الأشخاص المحميين دوليًا «بمن فيهم الممثلون الدبلوماسيون والعقاب عليها (١٤ ديسمبر ١٩٧٣)، واتفاقية حظر احتجاز الرهائن (١٧ ديسمبر ١٩٧٩)، واتفاقية حظر التفجيرات الإرهابية (١٥ ديسمبر١٩٩٧)، والاتفاقية الخاصة بمنع تمويل الإرهاب (٩ ديسمبر ١٩٩٩). . . إلخ.

ولم يمنح الميثاق مجلس الأمن سلطة التشريع الملزم لجميع الدول فيما يتعلق بمنع انتشار أسلحة الدمار الشامل ومنظومات استخدامها. فقد نصت المادة ٢٦من الميثاق على أن المجلس يختص، بمساعدة لجنة أركان الحرب التابعة له، «بوضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع منهاج «لتنظيم التسليح». معنى ذلك، أنه فى ميدان الحد من التسلح وتنظيمه، يقتصر اختصاص المجلس على رخصة إصدار توصيات غير ملزمة.

إضافة إلى التطورات الموضوعية لقواعد القانون الدولى، فقد حدثت أيضًا تطورات هامة على مستوى، الهيكل التنظيمى لأجهزة الأمم المتحدة والإجراءات التى تتبعها فى أداء مهامها، بحيث أصبحت المنظمة أكثر قدرة على مواجهة الأزمات الدولية بصورة تتواءم مع الحقائق المتغيرة فى عالمنا المعاصر، الذى يتميز بكثرة وحدة الصراعات الداخلية التى يغذيها التعصب العنصرى أو الدينى أو السياسى أو اتساع الهوة بين الطبقات الاجتماعية، والتى أسفرت عن انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، وتدفق ملايين اللاجئين والنازحين والمشردين، وانتشار المجاعات، وشيوع أعمال الإرهاب. . . إلخ.

ومن أبرز مظاهر التطوير الهيكلى لأجهزة الأمم المتحدة والإجراءات التى تتبعها ما يلى:

- تجديد أسلوب عمل مجلس الأمن. لقد زاد معدل المشاورات غير الرسمية بهدف التوصل إلى صيغ مناسبة للتوفيق بين المواقف المختلفة للدول قبل الاقتراع الرسمى على

مشروعات القرارات التى تصدر بالإجماع أو شبه الإجماع، كما أنه أدى إلى شيوع ظاهرة إصدار «البيانات الرئاسية» من جانب رئيس المجلس بوصفه ناطقًا باسم جميع أعضاء المجلس.

كذلك زاد عدد الجلسات الدورية التى يعقدها مجلس الأمن لمتابعة تطور الأوضاع الدولية بصفة عامة بعد أن كانت جلساته فى الماضى محددة من حيث التوقيت، ومن حيث موضوعاتها.

وأخيراً تجدر الإشارة إلى تفعيل دور الرقابة التى يمارسها مجلس الأمن على الأنشطة المرتبطة بحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما. فإن النقد الذى تعرض له المجلس بسبب إهماله فى أحكام رقابته على تصرفات الدول التى تحالفت ضد العراق، والتى تم تكليفها بتنفيذ قرارات المجلس فى حالة الغزو العراقى للكويت والخاصة بإعادة السلم والأمن إلى المنطقة كان حافزًا للمجلس لأحكام رقابته المباشرة على تصرفات القوات الدولية التى تعمل باسم المجلس أو بتفويض منه، وأصبحت صياغة قراراته ذات الصلة أكثر دقة، بحيث لا تتيح لهذه القوات فرصة العمل كما تشاء، والشاهد على ذلك حالة الصومال، حيث إن المجلس أقر آلية مناسبة للتعاون بين الأمم المتحدة وقوات التدخل فى الصومال من خلال تعيين مفوض خاص للأمم المتحدة لمراقبة الأوضاع وكتابة تقارير عنها توضح الإنجازات التى تحققت على أرض الواقع، ومطالبة الأمين العام للمنظمة بتعيين ضباط اتصال وإلحاقهم بمركز العمليات الرئيسى. وقد أدى هذا الدور الرقابى المتزايد لمجلس الأمن إلى تقييد السلطة التقديرية الواسعة التى تمتع بها الأمين العام فى الإشراف على العمليات الأمنية التى قامت بها الأمم المتحدة فى ظل «الحرب الباردة».

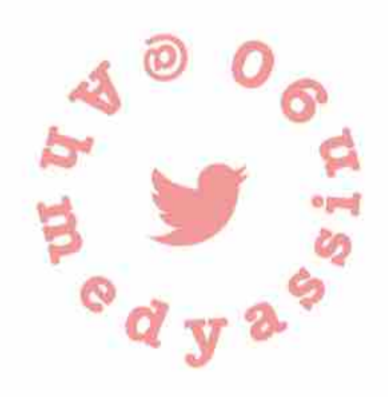
ـ تم إنشاء آلية للإنذار المبكر مهمتها متابعة التطورات الدولية ورصد الأوضاع التى قد تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر، وذلك تمهيداً لتسويتها بالطرق السلمية والحيلولة دون تصاعدها إلى صراعات مسلحة.

ـ لقد أتاحت تجارب الأنشطة الأمنية الميدانية التى قامت بها الأمم المتحدة فرصة إنشاء أجهزة إدارية جديدة تأخذ فى الاعتبار تعقد الصراعات الدولية من حيث مردوداتها الاجتماعية الضارة. ومن الأمثلة لذلك: إنشاء إدارة خاصة معنية بالشئون الإنسانية. كما أنشئت، فى نطاق الإدارة الخاصة بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم والأمن الدوليين، وحدة للتخطيط مهمتها وضع الأسس المتكاملة لكل عملية أمنية تقوم بها الأمم المتحدة.

ـ إضافة إلى إنشاء أجهزة جديدة، طورت الأمم المتحدة أساليب التنسيق بين فروعها وأجهزتها المختلفة لتحقيق التجانس والتكامل بين جميع أنشطة المنظمة وعلى سبيل المثال، تم التنسيق بين الإدارة الخاصة بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم والأمن الدوليين من جانب، وإدارة الشئون السياسية وإدارة الشئون الإنسانية من الجانب الآخر.

لا شك أن تطور قواعد القانون الدولي بحيث تتناغم مع التغيرات المتسارعة في البيئة الدولية، وكذلك اتساع أهداف الأمم المتحدة وتطوير فروعها وأجهزتها وأساليب عملها من شأنه رفع كفاءة المنظمة وقدرتها على مواجهة التحديات الجديدة التي تواجه المجتمعات البشرية في الداخل وفي العلاقات فيما بينها. ولكن كل ذلك ليس كافيًا لضمان السلم والأمن في المستقبل. فإذا أراد المجتمع الدولي أن ينتقل من مرحلة سياسة القوة الغاشمة وفرض الأمر الواقع التي يعيشها حاليًا إلى حكم القانون وتحقيق الاستقرار والتقدم على أساس العدل، فإن عليه أن يواصل جهود تطوير قواعد القانون الدولي وتطوير آليات تفعيله من خلال إصلاح المنظمات الدولية لتحقيق مرونة وفاعلية أكبر للتعامل مع الأزمات النوعية الحادة المتوقعة في المستقبل.

* * *


@Ahmedyassin90

